

Defensor



REVISTA DE DERECHOS HUMANOS. SEPTIEMBRE 2018



Los derechos humanos de grupos
de atención prioritaria

DIRECTORIO CDHDF

PRESIDENTA

Nasheli Ramírez Hernández

CONSEJO

María Isabel Belausteguigoitia Rius
José Alfonso Bouzas Ortiz
Alejandro Brito Lemus
Tania Espinosa Sánchez
Lawrence Salomé Flores Ayvar
Juan Luis Gómez Jardón
Ileana Hidalgo Rioja
Christian José Rojas Rojas
Genoveva Roldán Dávila

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Hilda Téllez Lino
Segunda Iván García Gárate
Tercera Zamir Andrés Fajardo Morales
Cuarta Juan Carlos Arjona Estévez
Quinta Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

SECRETARÍA EJECUTIVA

Carolina Vargas Romero

DIRECCIONES GENERALES

Jurídica
Yolanda Ramírez Hernández
Quejas y Orientación
Nuriney Mendoza Aguilar
Administración
Gerardo Sauri Suárez
Comunicación por los Derechos Humanos
Alberta Domínguez Vargas*

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Asuntos Legislativos y Evaluación
Mauricio Augusto Calcano Monts
Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos
Francisco Javier Conde González
Educación por los Derechos Humanos
José Tapia Pérez
Seguimiento
Carolina Pimentel González
Vinculación Estratégica
Nancy Pérez García

COORDINACIONES

Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas
Brisa Maya Solís Ventura
Tecnologías de la Información y Comunicación
Mariel Suárez Piña
Servicio Profesional en Derechos Humanos

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Fredy César Arenas Valdez

Dfensor



NÚMERO 9, AÑO XVI, SEPTIEMBRE 2018

Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

COMITÉ EDITORIAL:

Nasheli Ramírez Hernández
Fredy César Arenas Valdez
Carolina Vargas Romero
Hilda Téllez Lino
Hugo Manlio Huerta Díaz de León
Francisco Javier Conde González
Gerardo Sauri Suárez
Alberta Domínguez Vargas

EDITOR RESPONSABLE:

Francisco Javier Conde González

EDITORAS ADJUNTAS:

Verónica López Rodríguez
Domitille Delaplace
Karen Trejo Flores

CUIDADO DE LA EDICIÓN:

Verónica López Rodríguez

CORRECCIÓN DE ESTILO:

Haidé Méndez Barbosa

REVISIÓN DE PRUEBAS:

Haidé Méndez Barbosa

REVISIÓN DE CONTENIDOS:

Domitille Delaplace
Verónica López Rodríguez

APOYO EDITORIAL:

Juan Carlos Arjona Estévez
Ruth Zenteno López

DISEÑO EDITORIAL:

Gladys López Rojas

CRÉDITOS DE IMÁGENES:

Antonio Vázquez, Sonia Blanquel, Alejandro Cuevas, Ernesto Gómez/CDHDF.
Imágenes participantes del IV, V, VI y VI Concurso Nacional de Fotografía sobre Derechos Humanos, 2014, 2015, 2016 y 2017.
Derek Torsani, Jezael Melgoza, James Coleman/
Banco de imágenes Unsplash.
Truthseeker08/Banco de imágenes Pixabay.

FOTOGRAFÍAS DE PORTADA:

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Secretaría de Cultura de la Ciudad de México, imágenes participantes del IV y VI Concurso Nacional de Fotografía sobre Derechos Humanos, 2014 y 2016, y Banco de imágenes Unsplash.

DISEÑO DE PORTADA:

Gladys López Rojas

SUSCRIPCIONES Y DISTRIBUCIÓN:

Sonia Ruth Pérez Vega
Tel: 5229 5600, ext. 2032.

Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de las y los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDF.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre y cuando se cite la fuente.

Dfensor, revista mensual de derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, año XVI, número 9, septiembre de 2018, editada por el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF. Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla, alcaldía Álvaro Obregón, 01030, México, Ciudad de México. Tel.: 5229 5600, <www.cdhdff.org.mx>.

Reservas de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2015-061911445800-203. ISSN: 2395-9940.

*Encargada de despacho



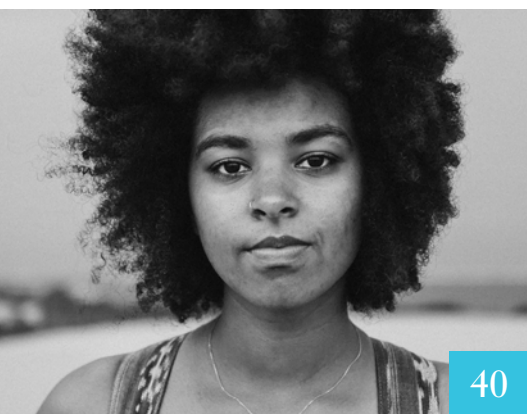
8



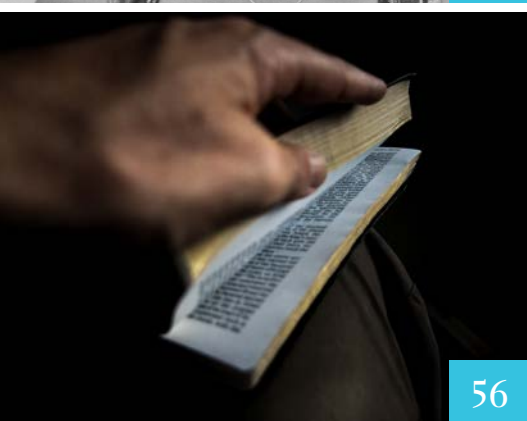
18



32



40



56

Contenido

Por los derechos humanos de personas de grupos de atención prioritaria 2

EDITORIAL

ANÁLISIS

Igualdad y no discriminación en la Constitución Política de la Ciudad de México 4

MICHELLE GUERRA SASTRÉ Y JUAN CARLOS ARJONA ESTÉVEZ

Racismo judicial en la Ciudad de México. Tareas pendientes para la justicia pluricultural en la capital del país 8

LUIS JORGE DE LA PEÑA RODRÍGUEZ

La permanencia de las personas migrantes y sujetas de protección internacional en la Ciudad de México 12

VANIA Yael Nuñez Varela

La Constitución Política de la Ciudad de México y los derechos de las mujeres. Retos ante la problemática de violencia de género 18

MICHELLE MARISOL FLORES AYALA

Derechos de las víctimas 24

RUTH ZENTENO LÓPEZ

La Constitución Política de la Ciudad de México, marco normativo de la protección más amplia para las personas mayores 32

ROCÍO A. QUINTANA RIVERA Y MARÍA XIMENA NAVARRO VILLASEÑOR

Prospectiva de atención de los derechos de las personas LGTBTTI 36

PAUL ERIK SÁNCHEZ GÁNDARA

Los derechos humanos de la población afrodescendiente en la Ciudad de México 40

MIGUEL ÁNGEL ALANÍS HERNÁNDEZ

La Ciudad de México y su desafío frente a los derechos de las personas jóvenes 44

EDUARDO LÓPEZ HERNÁNDEZ

Derechos de las personas privadas de la libertad 48

HERLINDA GUERRERO ENRÍQUEZ RUBIO

Derechos de las personas con discapacidad: capacidad jurídica 53

JANET BECERRA RAMOS

Minorías religiosas al amparo de la Constitución Política de la Ciudad de México 56

HÉCTOR LLAMPALLAS MENDOZA

ACCIONES CDHDF 60



Por los derechos humanos de personas de grupos de atención prioritaria

EDITORIAL

Sin duda una de las aportaciones importantes que realiza la Constitución Política de la Ciudad de México es el reconocimiento de grupos de población que enfrentan dificultades para el pleno ejercicio de sus derechos humanos y que constantemente son víctimas de actos de discriminación, exclusión y violencia.

Estos grupos llamados *de atención prioritaria* –conformados por mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; personas de la diversidad sexual; personas migrantes; personas víctimas; personas en situación de calle; personas privadas de la libertad; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afrodescendientes; personas indígenas y minorías religiosas– son visibilizados por la Constitución local, que mandata la garantía de su atención preferente para que gocen del pleno ejercicio de sus derechos y se eliminen progresivamente las barreras que impiden la realización de sus derechos y alcancen su inclusión efectiva en la sociedad.

En dicho contexto, esta edición de *Dfensor* relata, desde la visión de las personas colaboradoras, el camino andado para lograr tal precedente importante hacia el reconocimiento, ampliación, respeto, protección y garantía de los derechos de esos grupos de población, en muchos casos acompañado desde la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

Aun cuando no será tarea fácil, pues todavía falta mucho camino por recorrer, desde la articulación de la ley en materia de derechos humanos, la expedición de la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos, el diseño de políticas públicas, la creación normativa y el actuar de las diferentes autoridades y personas servidoras públicas, la CDHDF hace un llamado a estas dos últimas para que desde sus áreas de trabajo apliquen la normatividad que se ha desarrollado con el fin de atender a estos grupos de población y que está planteada en nuestra Constitución local.

De igual manera, la CDHDF refrenda su compromiso con la promoción y defensa de nuestra Constitución que fundamenta los derechos conquistados por la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, y amplía las facultades e incidencia de este organismo autónomo, al estar siempre atenta para consolidar el ejercicio y disfrute de los derechos humanos de quienes vivimos y transitamos en ella, sin discriminación ni retroceso alguno. **D**



Igualdad y no discriminación en la Constitución Política de la Ciudad de México

MICHELLE GUERRA SASTRÉ* Y JUAN CARLOS ARJONA ESTÉVEZ**

El principio de igualdad y no discriminación de la Constitución Política de la Ciudad de México debe impregnar a todas las instituciones de la capital del país, desde el diseño de las políticas públicas de trato preferente hasta la creación normativa y el actuar del Poder Judicial con base en la igualdad estructural, lo que implica una reformulación y reorganización del Estado y la sociedad, analizan la autora y el autor del presente texto.

La Constitución Política de la Ciudad de México entró en vigor el 17 de septiembre de 2018; en su capítulo I prevé los principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos, entre ellos el de igualdad y no discriminación, el cual señala que:

- Se garantizará la igualdad sustantiva a través de medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa.
- Se prohibirá cualquier forma de discriminación, ya sea por objeto o por resultado.
- Se incorporarán diversas categorías sospechosas susceptibles de ser motivo de discriminación, entre ellas la apariencia física.
- Se establecerán diversas modalidades de discriminación equiparada, que consisten en “cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, islamofobia, así como la discriminación racial y otras formas de intolerancia”.

El ordenamiento contiene dos cláusulas de igualdad: aquella que prohíbe los tratos arbitrarios y la que comprende la prohibición de discriminación. Ambas son abiertas en virtud de que no se ciñen sólo a un listado de categorías de protección sino que garantizan la igualdad “sin distinción por cualquiera de las condiciones de diversidad humana”¹ y prohíben la discriminación por cualquier motivo más allá de los explícitamente enumerados. A su

* Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Actualmente es directora de Vinculación y Litigio Estratégico de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

** Licenciado en Derecho y maestro en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Actualmente es cuarto visitador general de la CDHDF.

Los sujetos de protección en la Constitución local incluyen a los grupos y comunidades, lo que hace visible la realidad de la Ciudad de México en donde no sólo habitan y transitan personas desde su singularidad sino también personas y comunidades que históricamente han sido excluidas y que se encuentran en situación de desventaja debido a esto.

vez son autónomas debido a que no restringen el ejercicio a la amenaza de algún otro derecho establecido en la propia Constitución local sino que la igualdad está garantizada por sí misma.²

Destaca que la garantía de igualdad referida va más allá de la igualdad ante la ley, ya que establece que se asegurará la igualdad sustantiva que “generalmente se refiere a la igualdad de trato para las personas, y [que] en algunas ocasiones requiere que se reconozcan las diferencias existentes de una manera no discriminatoria”.³ El mismo artículo 4º prevé herramientas para el ejercicio y la consecución de la igualdad *de facto* al imponer a las autoridades la adopción de medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa, así como que realicen ajustes razonables y que se considere el no hacerlo como un trato discriminatorio.

A pesar de no estar incluido en el apartado que se analiza, es importante hacer mención del apartado B, numeral 4, del artículo en comento debido a que son enfoques cuya aplicación transversal también contribuye a que de manera diferenciada las personas puedan efectivamente ejercer sus derechos.

Asimismo, la protección en torno a la no discriminación que es funcional a la igualdad se amplía porque establece la prohibición de discriminación formal y *de facto*. La primera se puede presentar “por exclusión tácita o diferenciación expresa”, lo cual sucede cuando la norma realiza una distinción injustificada;⁴ mientras que la segunda se refiere a “una norma, criterio o práctica aparentemente neutral, que afecta de manera

desproporcionadamente negativa a un grupo social, en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar”.⁵

Ahora bien, la cláusula de no discriminación es mayormente explícita y protectora en tanto que describe diversas conductas que tengan por objeto o resultado impedir o restringir los derechos humanos de las personas y atentar contra la dignidad humana, ya sea porque se realicen distinciones irracionales e injustificadas, se les nieguen sus derechos o se les excluya. Esta especificidad de conductas sólo se encuentra expresada en instrumentos internacionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación; la Convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza; y los Principios de Yogyakarta.

En los sujetos de protección, a diferencia de la Constitución federal y diversas convenciones de derechos humanos que prevén la garantía de igualdad a todas las personas, la Constitución local incluye además a los grupos y comunidades, lo que hace visible la realidad de la Ciudad de México en donde no sólo habitan y transitan personas desde su singularidad sino también grupos de personas y comunidades que históricamente han sido excluidas y que se encuentran en situación de desventaja debido a esto. Es decir, la igualdad y la no discriminación se analiza tanto a nivel individual como colectivo.

También se amplía la lista que refiere los motivos de discriminación, en particular los relacionados con la orientación sexual e identidad de género, la expresión de género y las características sexuales. La consideración más allá de sexo o género en otros instrumentos internacionales sólo se encontraba en los Principios de Yogyakarta y en resoluciones jurisprudenciales, es decir que deviene de la interpretación.

En el sistema interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) estableció que tanto la orientación sexual como la

identidad de género son categorías protegidas por el artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que “ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual” o identidad de género.⁶

Por su parte el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció que en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se incluye la orientación sexual y la identidad de género como motivos prohibidos de discriminación, e impone que los Estados Parte se cercioren de que las preferencias sexuales de una persona no constituyan un obstáculo para ejercer sus derechos.⁷

Es fundamental que este principio de igualdad y no discriminación se interprete y aplique en términos de igualdad estructural o de no sometimiento que alude a la “igual libertad como precondition de la autonomía de las personas”.⁸ De lo contrario, lo innovador que puede aportar será sólo teórico y tendremos una nutrida y hasta sobreinclusiva cláusula de igualdad que no contribuya a combatir la brecha de desigualdad.

El enfoque desde la igualdad estructural requiere que se incorpore el análisis del contexto de exclusión sistemática e histórica de grupos o comunidades,⁹ y se identifiquen las prácticas sociales, económicas, prejuicios y sistemas de creencias que perpetúan esta desigualdad.¹⁰ Incluso aquellas prácticas o normas que son neutras, si bien pueden lograr un trato en términos de igualdad formal, continúan excluyendo o no incluyendo a ciertos grupos de personas.¹¹

El principio de igualdad y no discriminación de la Constitución Política de la Ciudad de México debe impregnar a todas las instituciones de la capital del país, desde el diseño de las políticas públicas de trato preferente, la creación normativa y el actuar del Poder Judicial con base en la igualdad estructural. Más allá de acciones asistenciales por parte del Estado, implica una reformulación y reorganización de éste y la sociedad.

Parafraseando a Roberto Saba, el derecho debe ser un instrumento efectivo de cambio social que acabe con la más inadmisibles de las pobreza, aquella que está basada en la subordinación de seres humanos condenados durante generaciones a no poder vivir la vida que desean.¹² 

NOTAS

- 1 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículo 4º, apartado C.
- 2 Anne F. Bayefsky, “El principio de igualdad y no discriminación en el derecho internacional”, en *Human Rights Law Journal*, vol. 11, núm. 1-2, 1990, p. 3.
- 3 Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18, p. 25.
- 4 “Igualdad ante la ley. El legislador puede vulnerar este derecho fundamental por exclusión tácita de un beneficio o por diferenciación expresa”, tesis 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), noviembre de 2015.
- 5 “Discriminación indirecta o por resultados. Elementos que la configuran”, tesis 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), octubre de 2014.
- 6 Corte IDH, *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de febrero de 2012, serie C, núm. 239, párr. 166.
- 7 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párr. 32.
- 8 Roberto Saba, *Más allá de la igualdad formal ante la ley: ¿Qué les debe el Estado a los grupos desventajados?*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016, pos. 298.
- 9 *Ibidem*, pos. 323-331.
- 10 *Ibidem*, pos. 339.
- 11 *Ibidem*, pos. 979.
- 12 *Ibidem*, pos. 4938.



Racismo judicial en la Ciudad de México. Tareas pendientes para la justicia pluricultural en la capital del país

LUIS JORGE DE LA PEÑA RODRÍGUEZ*

En el presente texto el autor analiza las diversas violaciones a los derechos humanos de las personas indígenas que entran en contacto con el sistema de justicia consistentes principalmente en que no se les garanticen los derechos que les asisten como personas de este grupo de población; así como las tareas pendientes en esta materia por parte de las autoridades ante la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México.

La presencia indígena en la Ciudad de México implica una gran complejidad en términos sociales, pues al tiempo de enriquecer culturalmente a la urbe está asociada a situaciones de desigualdad y desventaja social, económica y jurídica. Dicho fenómeno parte de la estigmatización histórica que este sector ha experimentado y que recae en una discriminación estructural que opera en su detrimento.¹

En 2008 el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas señaló que las personas indígenas que emigran a zonas urbanas como la Ciudad de México se enfrentan

a situaciones de vida sumamente adversas al no tener acceso adecuado a los mecanismos institucionales disponibles para la garantía de sus derechos más fundamentales.²

Para visibilizar la dimensión de este problema, los datos obtenidos por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred) muestran que 93% de las personas encuestadas ha coincidido en que la pertenencia étnica es el principal motivo de discriminación. Asimismo, 24% ha indicado que dentro de los grupos en situación de vulnerabilidad en la capital las personas indígenas son las más discriminadas.

* Licenciado en Etnología por la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Ha complementado sus estudios a través de estancias en el Programa Universitario México Nación Multicultural y en el Instituto Nacional de Antropología e Historia en temas sobre peritaje antropológico y cultural. Se desempeña como defensor y activista en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

En el aspecto personal, 32% de las personas indígenas encuestadas manifestó haber sido víctima de discriminación; en 33% de estos casos los actos discriminatorios ocurrieron en el ámbito laboral mientras que 22% aconteció en la vía pública.³

No obstante, existen pocos datos relacionados con las problemáticas que las personas indígenas enfrentan en el ámbito de la justicia en la Ciudad de México. En sus informes sobre México, tanto en 2003 como en 2017, los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas han descrito la situación de la justicia para los pueblos indígenas como un problema grave derivado de la falta de accesibilidad de sus integrantes a la jurisdicción del Estado y la consecuente desconfianza que genera en ellas y ellos el funcionamiento de las instituciones de justicia.⁴

Tomando en cuenta lo anterior, la ausencia de datos concretos sobre justicia y personas indígenas en la capital del país es igualmente grave. No obstante, también evidencia la realidad institucional que invisibiliza a las poblaciones indígenas residentes y originarias de la capital al colocarlas en un plano aún más marginal. Es esta tendencia por parte del sistema de justicia local la que puede constituir un caso de *racismo judicial*.⁵

La investigación de la que surge este concepto se centra en el contenido discursivo respecto de la interoperación que las y los jueces realizan sobre la norma en términos culturales, es decir todos aquellos argumentos que se realizan para criminalizar la diferencia cultural y las conductas institucionales que se limitan a la obediencia de la norma *a rajatabla* sin realizar algún tipo de adecuación.⁶

La falta de garantías para la efectiva autoadscripción nulifica la posibilidad de que las particularidades culturales de las personas indígenas sean tomadas en cuenta y por lo tanto provoca que éstas carezcan de la protección que el marco jurídico nacional e internacional en materia de derechos humanos les provee.

En este punto Yuri Escalante advierte que las autoridades judiciales realizan juicios de valor en los que colocan la cultura divergente en un plano de inferioridad respecto de la norma dominante. En tal sentido, se pregunta por la existencia de un *racismo judicial*, es decir una serie de valoraciones, ideas y doctrinas que justifican esta concepción de superioridad de la norma positiva sobre los sistemas culturales indígenas y que devienen en prácticas y actitudes que se concretan a su vez en actos jurídicos con clara tendencia racista.⁷

Sobre esta base, es posible aplicar dicho análisis hacia otro campo de acción relacionado con la vida social de las personas indígenas residentes en la Ciudad de México. Si bien el análisis de Escalante se realiza sobre prácticas culturales que son criminalizadas por el sistema de justicia, en la Ciudad de México es la propia identidad étnica la que se encuentra sujeta a la acción punitiva del Estado.

La falta de garantías para la efectiva autoadscripción nulifica la posibilidad de que las particularidades culturales de las personas indígenas sean tomadas en cuenta y por lo tanto provoca que éstas carezcan de la protección que el marco jurídico nacional e internacional en materia de derechos humanos les provee.

A este respecto, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) mediante la Recomendación 3/2018 ha documentado las diversas violaciones a los derechos humanos de las personas indígenas que entran en contacto con el sistema de justicia y a quienes les es impedido el ejercicio de la autoadscripción y en consecuencia no se les garantizan los derechos que les asisten como personas indígenas.

El planteamiento de dicho instrumento parte del supuesto de que las personas indígenas residentes en la Ciudad de México se enfrentan a un grave contexto de discriminación en el ámbito urbano, el cual les lleva a ocultar su identidad étnica. Asimismo, toma en cuenta que el proceso migratorio y la permanencia de varias generaciones en la ciudad han hecho desaparecer diversos rasgos culturales que en un determinado momento aludían a su identidad étnica y que progresivamente fueron sustituidos por otros elementos propios de la vida urbana.

Así las cosas, la aludida Recomendación dio cuenta de una serie de consideraciones por parte

de las autoridades ministeriales, judiciales y defensoras públicas mediante las cuales valoraron no realizar diligencias conducentes para asegurar el efectivo ejercicio de la autoadscripción étnica por parte de las personas inculpadas. Además, documentó la falta de medios institucionales idóneos para facilitar la libre autoadscripción de las personas indígenas sujetas a proceso penal.

La evidencia recopilada también mostró que las y los operadores de justicia se guían sin criterio para determinar quién es perteneciente y quién no a un pueblo indígena, y sólo mediante elementos sustentados en rasgos culturales que pudieran ser evidentes, es decir la apariencia física, el uso de la lengua e incluso la vestimenta, pero que debido a los procesos de aculturación mencionados ya no son perceptibles.

Como resultado de la investigación que precede a la Recomendación referida se ha podido concluir que las omisiones de las y los operadores del sistema de justicia impidieron el libre goce de los derechos que asisten a las personas indígenas ante el sistema de justicia penal. Como consecuencia, en la mayoría de estos casos las personas indígenas han sido sentenciadas a estar privadas de la libertad por largos periodos de tiempo, situación que ha repercutido no sólo en sus vidas personales sino también en la de sus comunidades de origen.

Estas omisiones pueden ser interpretadas como actos de discriminación por motivos de pertenencia étnica respaldados por elementos estructurales

del sistema de justicia capitalino, los que bien pueden encajar con el concepto de *racismo judicial* antes descrito.

A pesar de tratarse de una cuestión de gran complejidad es necesario tomar acciones inmediatas que allanen el camino para asegurar una justicia con mayores garantías para las personas indígenas:

- *Reconocer la naturaleza pluricultural de la Ciudad de México.* Si bien la nueva Constitución capitalina realiza este reconocimiento es indispensable que las diversas normatividades prevean el funcionamiento de las instituciones en relación con la población indígena.
- *Información y capacitación de las y los servidores públicos.* No sólo implica la capacitación en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas sino también en el tema de fondo, es decir la diversidad cultural en el ámbito urbano.
- *Diseño institucional con enfoque interdisciplinario.* Tanto las instituciones de justicia capitalinas como aquellas que vigilan su funcionamiento deben rediseñarse estructuralmente para hacer frente a la diversidad cultural. Dicha reestructuración no sólo debe ser administrativa sino también teórica, para lo cual es indispensable contar con la mirada orientada por las ciencias sociales tales como la antropología. D

NOTAS

- 1 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Estudio del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas*, A/HRC/EMRIP/2013/2, 29 de abril de 2013, párrs. 4, 63 y 67.
- 2 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Informe de impactos psicosociales y reparación del daño. Violaciones a derechos humanos a personas indígenas”, documento interno de trabajo derivado de la Recomendación 3/2018, México, noviembre de 2016, pp. 5 y 6.
- 3 Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2013. Indígenas*, México, Copred, 2013, disponible en <[http://data.copred.cdmx.gob.mx/](http://data.copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2015/01/EDIS_Personas_Indigenas.pdf)

[wp-content/uploads/2015/01/EDIS_Personas_Indigenas.pdf](http://data.copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2015/01/EDIS_Personas_Indigenas.pdf)>, página consultada el 30 de noviembre de 2018.

- 4 Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los derechos de los pueblos indígenas en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, México, OACNUDH, 2018, pp. 126-128, disponible en <http://hchr.org.mx/images/doc_pub/PueblosIndigenas_UnaMirada_2017.pdf>, página consultada el 30 de noviembre de 2018.
- 5 Este concepto ha sido acuñado por el antropólogo Yuri Escalante Betancourt, quien ha realizado un estudio sobre el contenido de diversas sentencias en las cuales se ven involucradas personas indígenas acusadas de distintos delitos.
- 6 Yuri Escalante Betancourt, *El racismo judicial en México*, México, Juan Pablos, 2015, p. 30.
- 7 *Ibidem*, p. 31.



La permanencia de las personas migrantes y sujetas de protección internacional en la Ciudad de México

VANIA Yael Nuñez Varela*

Actualmente el tema migratorio ha tomado una gran relevancia a nivel global, regional y local que ha destacado en los ámbitos político y social. Estamos enfrentando una crisis humanitaria ante los nuevos escenarios en la movilidad humana debido a la cantidad de personas, la forma de desplazamiento y la diversificación en sus perfiles con el incremento de la presencia de mujeres, personas transgénero o transexuales, familias enteras y niñas, niños y adolescentes no acompañados que integran los flujos migratorios, los cuales representan retos importantes para su atención, analiza la autora.

Los flujos migratorios ya mencionados han emergido de situaciones más allá de perseguir un sueño basado meramente en el ámbito económico; provienen de condiciones y estructuras geopolíticas insostenibles, principalmente basadas en la existencia de conflictos armados, desastres naturales, violaciones masivas a los derechos humanos, persecuciones, violencia y la falta de oportunidades.¹ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha señalado que hasta 2017 se habían

registrado 68.5 millones de personas desplazadas de manera forzada en todo el mundo, cifra que ha aumentado en relación con lo observado durante la segunda Guerra Mundial.²

Esta crisis también trastoca de cierta manera a México a pesar de no ser visto como uno de los países receptores más importantes, aunado a que la población extranjera en su territorio es poco menos de 1% frente a la población mexicana. Si bien de forma tradicional ha sido considerado un país fundamentalmente de origen de las

* Egresada de Derechos Humanos y Gestión de Paz; estudiante de la especialidad de Migración internacional por El Colegio de la Frontera Norte. Ha participado como voluntaria dentro de organizaciones de la sociedad civil en la Ciudad de México que brindan atención a las personas sujetas de protección internacional y solicitantes de refugio. Ha laborado dentro del área de protección en la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar). Actualmente es visitadora auxiliar adjunta de investigación en la Cuarta Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

migraciones,³ hay que destacar que las políticas abiertamente restrictivas de Estados Unidos y la situación político-social que se vive sobre todo en Honduras, El Salvador y Guatemala, países que integran el Triángulo Norte de Centroamérica, han provocado que el territorio mexicano se vuelva un país no sólo de origen sino también de tránsito, destino y retorno de las migraciones.

Como muestra de lo anterior podemos señalar a las caravanas y viacrucis migrantes que desde 2010 se llevan a cabo y que congregan a miles de personas originarias de Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Este fenómeno ha visibilizado el recorrido que realizan día con día bajo la clandestinidad y a la vez expone las situaciones insostenibles en que vive una gran parte de estas personas en sus países de origen.

Asimismo, vale la pena destacar la existencia de solicitudes de refugio y de personas reconocidas como refugiadas o beneficiarias de protección complementaria en nuestro país, quienes han elegido permanecer aquí ante las circunstancias de peligro que hay en sus países. Según las estadísticas de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar),⁴ de 2013 a 2017 se recibieron 30 249 solicitudes de refugio, contrastando su aumento entre las 1 296 de 2013 y las 26 566 recibidas en 2018. En ellas son frecuentes las solicitudes por parte de personas hondureñas, salvadoreñas y hasta hace un par de años venezolanas. Ambos procesos representan un reto de protección y asistencia tanto para las autoridades mexicanas como para los organismos de la sociedad civil, que en la mayoría de las ocasiones son quienes realizan la asistencia inmediata y ejercen presión para colocar las necesidades en las políticas del Estado.

Históricamente México ha sido considerado un país hospitalario con las personas extranjeras, desde las políticas de atracción de Porfirio Díaz⁵ hasta su activa y sobresaliente participación en la recepción de personas exiliadas, principalmente de España, Argentina y Chile; pero también ante las guerras civiles de Centroamérica en los años ochenta, donde destaca la acogida emergente a la población guatemalteca que dio origen a dependencias que atendieran el tema como la Comar, que hasta hoy continúa vigente.⁶

México ha firmado los principales acuerdos y convenios internacionales que protegen a las personas migrantes, como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (1990) y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo (2000); y continúa con una activa participación dentro de conferencias, foros y mesas de discusión a favor de los derechos humanos de la población migrante, como recientemente lo hizo en el Pacto Mundial para las Migraciones.

A nivel nacional ya se cuenta con una amplia normatividad en el tema, comenzando con la reforma constitucional de 2011 que hace posible interpretar en el artículo 1º de la Carta Magna el reconocimiento y la protección de los derechos humanos y la prohibición de la discriminación a todas las personas migrantes, quienes deben ser tratadas en condiciones de igualdad. Aunado a ello, el artículo 11 aborda el derecho a solicitar asilo por razones de orden político y refugio por causas humanitarias; e incluso en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se configuró la necesidad de establecer el Programa Especial de Migración 2014-2018, el cual estableció dicha temática como prioridad nacional y contemplaba acciones enfocadas al respeto, protección y asistencia en la integración de las personas migrantes. Sin embargo, las leyes particulares en estos rubros cuentan con distintos retos.

Por ejemplo, la Ley de Migración (2011), que pretende adecuar la política migratoria a los estándares internacionales, contiene dos facetas: una primera de protección, al haber logrado descriminalizar la migración indocumentada, e incluso establecer la obligación del Estado de garantizar la igualdad de trato y el ejercicio de derechos sociales, económicos y culturales, así como el acceso a servicios de salud, educación e impartición de justicia independientemente del estatus migratorio; y una segunda con mayor práctica, la de control migratorio, al permitir la instalación de cinturones de seguridad y el apoyo de la Policía Federal para la verificación. Lo anterior, aunado a la coadyuvancia política con Estados Unidos, ha configurado que en México prepondere la seguridad nacional más que la seguridad humana, colocando a las personas migrantes en situaciones

de mayor vulnerabilidad, y mucho más a aquellas que optan por la migración como método de sobrevivencia.⁷

También se cuenta con la Ley de Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político (2014). Su avance está en reconocer la especificación de dicho proceso y armonizarlo con el régimen internacional y regional de protección; sin embargo, sus retos se encuentran en la duración del trámite, pues mientras se resuelve las personas quedan en un limbo jurídico que en muchas ocasiones se traduce como una limitante para emplearse y obtener una vivienda. De hecho, después del sismo del 19 de septiembre de 2017, ante la falta de capacidad operativa por parte de la Comar para atender los casos, se anunció una suspensión de los términos⁸ que ha dado como resultado que el trámite para ser reconocido como refugiado o recibir protección complementaria dure más de un año,⁹ así como la ausencia de mecanismos para proveer o dar seguimiento a la integración social de las personas refugiadas o bajo protección complementaria. En realidad se vive una crisis sistémica ante la falta o incapacidad de las instituciones y el poco presupuesto, lo que es visible en la preferencia que tiene el Instituto Nacional de Migración frente a la Comar, la cual privilegia la política de contención y selectividad migratoria sobre las acciones humanitarias.

Ahora bien, vale la pena destacar el rol vanguardista y pionero que ha jugado la capital del país respecto de las propuestas y normativas para la protección de los derechos humanos de sus habitantes. La Ciudad de México es un lugar de atracción para las personas migrantes, tanto nacionales como extranjeras, que deciden transitar y permanecer en ella; esto representa un desafío, ya que en la ciudad es más fácil que las personas extranjeras se fusionen y pasen en muchos casos desapercibidas y ante la falta de un mecanismo de seguimiento pudieran caer en riesgo de vivir al margen de la sociedad. Para reconocer dicha pluriculturalidad, en 2011 se promulgó la Ley de Interculturalidad, Migración y Movilidad Humana, que considera a la migración como un derecho y plantea como obligaciones de las autoridades el tratarla de forma digna e igualitaria y asegurar su inclusión social mediante el acceso a los diferentes programas sociales, además de pro-

La Ciudad de México es un lugar de atracción para las personas migrantes, tanto nacionales como extranjeras, que deciden transitar y permanecer en ella; esto no representa un desafío tan grande, ya que en la ciudad es más fácil que las personas extranjeras se fusionen y pasen en muchos casos desapercibidas.

hibir cualquier acto de discriminación. Para darle seguimiento se creó la Dirección de Atención a Huéspedes Migrantes y sus Familias, dentro de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec), que se hace cargo de los programas de información, asesoría y apoyos financieros para que las personas migrantes inicien su proyecto de vida en la ciudad. Como una forma de fortalecer lo anterior, en 2017 la Ciudad de México fue declarada Ciudad Santuario, lo cual refuerza la Ley de Interculturalidad en cuanto a ser una ciudad *amigable* para estas personas.

Sin embargo, entre algunas de las limitantes de las anteriores propuestas destaca que éstas enfatizan más bien la atención a las personas connacionales deportadas y sus familias; y sobre todo se ha documentado que el Estado mexicano no ha establecido mecanismos de difusión y promoción, ya que una mínima cantidad de personas migrantes conoce sus derechos y los programas a los que podrían acceder.¹⁰ El reporte alternativo de personas trabajadoras migrantes,¹¹ realizado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), expone esta situación y señala que a pesar de lo establecido en la legislación nacional y local sólo 37% de hombres y 28% de mujeres solicitantes y refugiados en la ciudad se encuentran ocupados, mientras que 28% de los hombres recibe únicamente un sueldo mínimo y rara vez goza de prestaciones y el porcentaje equivalente de mujeres es de 43%, aun cuando la mayoría de sus jornadas de trabajo son de más de 48 horas. Lo anterior deja claro que a pesar de que las personas sujetas de protección son en cierta manera una población privilegiada dentro de las



Fotografía: Antonio Vázquez/CDHDF.

poblaciones migrantes, todavía hay retos importantes para todas ellas debido a que quedan todavía más en la indefensión las personas migrantes indocumentadas.

Aunado a ello, su situación se agrava ante la falta de sensibilización y conocimiento de las y los servidores públicos respecto de este grupo poblacional, lo que ocasiona su marginación. Un ejemplo de ello puede observarse a nivel local en las quejas presentadas ante la CDHDF por parte de personas migrantes o de colectivos dedicados a la defensa o servicios de asistencia hacia personas extranjeras, las cuales han referido presuntas violaciones a los derechos a la salud, a la seguridad jurídica, a un nivel de vida adecuado, a la igualdad ante la ley y no discriminación, de la niñez, a la circulación y residencia, a la integridad personal, de la víctima o persona ofendida, a una vida libre de violencia, a un nombre y a la identidad, a la libertad y seguridad personal, al debido proceso y garantías judiciales, y a la defensa de los derechos humanos. En ellas las

autoridades mencionadas con mayor frecuencia como probables responsables han sido: la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Salud del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Con esto damos cuenta de que las personas migrantes y sujetas de protección enfrentan retos importantes para lograr su real integración en la Ciudad de México a través del efectivo ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos el acceso a un trabajo digno, que a la vez abre las puertas para acceder a más beneficios como el alimento, la vivienda, el vestido, la educación y la salud. Se necesita que el Estado mexicano no se limite a otorgar una acreditación migratoria sino que exista una actividad de seguimiento en la inserción de las personas migrantes que no dependa únicamente de las iniciativas de las organizaciones civiles.

En febrero de 2017 se promulgó la Constitución Política de la Ciudad de México, vigente desde septiembre de 2018, la cual reconoce a dicha urbe como un lugar intercultural y hospitalario, destaca la importancia y el enriquecimiento de las nuevas diversificadas migraciones, e identifica como principio su desarrollo económico sustentable y la no discriminación. Particularmente su artículo 11 refiere que es una ciudad incluyente para todas las personas independientemente de su situación migratoria y la obligación de su protección y no criminalización; así como el artículo 20, que dispone que todas las autoridades locales deban promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes y aquellas a las que se les reconoció la condición de refugiadas o con protección complementaria, haciendo especial énfasis en las niñas, los niños y las y los adolescentes.

Si bien este nuevo documento fortalece aún más las normas anteriores y reconoce los retos to-

davía constantes de esta población en específico a pesar del marco jurídico existente, cabe destacar que la experiencia de los viacrucis migrantes ha servido de ejercicio para que las instituciones gubernamentales se percaten de la falta de mecanismos de vinculación y organización entre ellos, por lo que en el más reciente dejaron la coordinación a los organismos de protección a los derechos humanos¹² cuando la obligación es del Estado.

Por ello es necesario que la narrativa pase a la práctica mediante el fortalecimiento de instituciones, mayor capacitación a cada una de las personas servidoras públicas, el aumento del presupuesto a programas humanitarios, la promoción de las características de esta población para evitar tratos hostiles por parte de la sociedad, y sobre todo la difusión de sus derechos para lograr un verdadero fortalecimiento de las capacidades y la autosuficiencia de las personas migrantes independientemente de su situación migratoria. **D**

NOTAS

- 1 Saskia Sassen, “Tres migraciones emergentes: un cambio de época”, en *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 13, núm. 23, 2016 pp. 29-42.
- 2 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Desplazamiento forzado en 2017. Tendencias globales*, Ginebra, ACNUR, 2018, disponible en <<http://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>>, página consultada el 30 de noviembre de 2018.
- 3 De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, México fue hasta 2015 el segundo mayor país de origen, después de India. Su población migrante se encuentra principalmente en Estados Unidos.
- 4 Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, “Estadísticas hasta diciembre 2017”, disponible en <http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS_2013-agosto2017.pdf>, página consultada el 30 de noviembre de 2018.
- 5 Ernesto Rodríguez Chávez (coord.), *Extranjeros en México: continuidades y nuevas aproximaciones*, México, Centro de Estudios Migratorios-INM/DGE, 2010.
- 6 Sergio Aguayo Quezada, *El éxodo centroamericano: consecuencias de un conflicto*, México, SEP, 1985.
- 7 Alexander Betts, “Survival Migration: A new protection framework”, en *Global Governance*, vol. 16, núm. 3, Internacional Migration, julio-septiembre de 2010, pp. 361-382.
- 8 Acuerdo por el que se suspende el plazo y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de octubre de 2017, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5502876&fecha=30/10/2017>, página consultada el 30 de noviembre de 2018.
- 9 En su boletín 172/2017, publicado el 28 de noviembre de 2017, la CDHDF planteó su preocupación por la garantía de procedimientos efectivos en la solicitud de condición de refugio a partir de la suspensión de plazos publicada por la Comar desde octubre de 2017. Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su Recomendación 35/2017 señaló que es importante que se dote de mayor presupuesto a la Comar, pues no cuenta con el personal ni la infraestructura necesarios para atender a las personas que buscan refugio en México y cuyo número sigue en aumento.
- 10 Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, *Diagnóstico de presencia e inclusión de comunidades y grupos huéspedes y sus familias en la Ciudad de México para apoyar el sustento y evaluación de políticas públicas. Informe final*, México, Inedim, octubre de 2012, disponible en <https://www.estudiosdemigracion.org/inedim2013/documentosypub/publicaciones/inclusion_comunidades.pdf>, página consultada el 30 de noviembre de 2018.
- 11 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Reporte alternativo. Tercer Informe Periódico de México. Vigésima Séptima Sesión CMW*, México, CDHDF, agosto de 2017.
- 12 Gobierno de la Ciudad de México, Boletín Proponen puente humanitario para la atención de migrantes, 22 de octubre de 2018, disponible en <<https://www.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/proponen-puente-humanitario-para-la-atencion-de-migrantes>>, página consultada el 30 de noviembre de 2018.



La Constitución Política de la Ciudad de México y los derechos de las mujeres. Retos ante la problemática de violencia de género

MICHELLE MARISOL FLORES AYALA*

El presente artículo hace un bosquejo de la normatividad en torno a los derechos de las mujeres y el combate a la violencia por razones de género. Posteriormente, la autora expone brevemente las políticas públicas sobre el tema y su relación e impacto en las investigaciones penales, lo anterior con la finalidad de plantear un vínculo entre ambas que ha sido casi invisibilizado.

En los últimos años la violencia feminicida se ha posicionado en la lupa de la sociedad capitalina. En este escenario donde el número de muertes violentas de mujeres va en aumento es publicada la Constitución Política de la Ciudad de México como un instrumento que ambiciona hacer justicia a su diversidad social.

Marco normativo sobre los derechos de las mujeres

La Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 4º, apartado A, numeral 1, recalca la obligación de toda autoridad de reconocer los derechos y garantías previstos en la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratados internacionales, en la propia Constitución local y en las normas locales y generales; y establece como principio rector de los derechos humanos, entre otros, la perspectiva de género.¹

Al respecto, el artículo 6º, apartado B, dicta que toda persona tiene derecho a ser respetada en su integridad física y psicológica y a tener una vida libre de violencia. En conjunto con este derecho se encuentra el artículo 11 –Ciudad incluyente–, que está enfocado en establecer las obligaciones que tienen las autoridades de la ciudad para garantizar la atención prioritaria a las personas cuyos derechos se ven mermados por la desigualdad estructural. Entre este universo de personas el apartado C, en relación

* Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y visitadora adjunta de investigación en la Cuarta Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

con el apartado B, numeral 1, de dicho artículo concibe a las mujeres como uno de los grupos prioritarios y refrenda la obligación de las autoridades de adoptar medidas necesarias, temporales o permanentes, para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra ellas.

Frente al reconocimiento del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia se resaltan las siguientes obligaciones concretas en el texto constitucional: 1) promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos;² 2) adoptar medidas de nivelación con enfoque diferenciado;³ 3) actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, considerando las condiciones de vulnerabilidad;⁴ 4) elaborar políticas públicas de prevención y *noviolencia*,⁵ y 5) crear un sistema integral de derechos humanos para garantizar la efectividad de los derechos y destinado a eliminar las causas estructurales.⁶

Es posible apreciar que la Constitución local resalta la obligación de prevención y promoción al señalar la necesidad de políticas públicas orientadas a combatir la violencia en contra de *grupos prioritarios*, entre ellos las mujeres. Sin embargo, tales obligaciones no son novedosas, pues son un reflejo del desarrollo normativo a nivel nacional e internacional para garantizar los derechos de las mujeres.

En principio, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) –ratificada desde 1981– ya condenaba toda discriminación contra la mujer en todas sus formas y establecía la obligación de seguir una política encaminada a eliminar la discriminación hacia la mujer, de manera apropiada y sin dilaciones.⁷

En 1992, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer reconoció la violencia contra la mujer como una forma de discriminación basada en el sexo y subrayó la obligación de los Estados de adoptar medidas con la debida diligencia para prevenir la violación a los derechos de las mujeres por agentes públicos y privados y para investigar, sancionar y reparar a las víctimas.⁸ En 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará

–ratificada en 1998– definió en su artículo 1º la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta basada en su género que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual y psicológico en los ámbitos público y privado. En este tenor, el artículo 7º de la Convención de Belém do Pará señala la obligación estatal de adoptar políticas orientadas a sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres de manera apropiada y sin dilaciones.⁹

Además, se cuenta con la normatividad local destinada a garantizar los derechos de las mujeres y que concibe la importancia de adoptar políticas públicas y de la coordinación interinstitucional para prevenir, atender y erradicar la violencia, así como la obligación de debida diligencia para tal efecto.¹⁰

Políticas públicas contra la violencia de género en la Ciudad de México

En principio, el artículo 21 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece que la violencia feminicida es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres que resulta de la violación a sus derechos en los ámbitos públicos y privados y está conformada por el conjunto de conductas misóginas que conllevan a la impunidad social y estatal, la cual se encuentra tipificada en el Código Penal para el Distrito Federal.¹¹

El 7 de septiembre de 2017 organizaciones de la sociedad civil¹² presentaron la solicitud de declaratoria de alerta de violencia de género (AVG) para la Ciudad de México.¹³ En consecuencia, el 21 de marzo de 2018 el Grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de AVG en la Ciudad de México hizo entrega de un informe con el estudio y análisis de la situación que guarda la ciudad respecto del tema. A continuación se resaltan los siguientes puntos sobre el diseño de políticas públicas actuales que señala el informe:

1. El Gobierno de la Ciudad de México no aportó datos sobre el perfil de las víctimas y las causas de muerte y su relación con los victimarios al proporcionar información estadística.¹⁴
2. Existen programas especiales para combatir la discriminación hacia las mujeres;¹⁵ sin



Fotografía: Gerardo de Lira Rosales, *Libres decibeles*, imagen participante del iv Concurso Nacional de Fotografía sobre Derechos Humanos, 2014.

embargo, no se aprecia una sistematización que permita nutrir y orientar el diseño de los programas. El Grupo de trabajo consideró que las acciones que se tomen deben responder a un diseño, planeación y ejecución coordinada. En específico, el Grupo de trabajo resaltó que los programas de difusión no se encuentran sustentados en criterios claros de diseño.¹⁶

3. No existe información estadística accesible al público sobre feminicidios y homicidios de mujeres y constantemente la Ciudad de México incumple con su obligación para alimentar bases de datos nacionales y locales.¹⁷ Ejemplo de ello es la omisión por parte de las autoridades capitalinas de proporcionar información a las bases de datos

existentes, tales como la Red de Información de Violencia contra las Mujeres,¹⁸ pese a ser un instrumento destinado a la recolección, procesamiento y clasificación de los datos de las dependencias y entidades de la Ciudad de México¹⁹. Asimismo, no se ha reportado información al Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.²⁰

Al respecto, la pregunta que surge es cómo impacta lo anterior en la lucha contra la impunidad, sobre todo ante los casos de feminicidio que representan la violencia extrema hacia las mujeres.

Desde 2007 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos evidenció las fallas estructu-

La tipificación del delito de feminicidio en menos de 50% de los casos de muertes violentas de mujeres deja entrever que desde la trinchera penal los esfuerzos institucionales por promover los derechos de las mujeres no han permeado a las autoridades encargadas de la persecución del delito.

rales y el clima de impunidad que permean los casos de violencia hacia las mujeres en la región, ante la falta de investigación y sanción.²¹ Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha emitido dos recomendaciones relacionadas con casos de posibles feminicidios: la 4/2017²² y la 1/2018;²³ ambas resaltan irregularidades severas en las investigaciones a nivel ministerial y pericial y la falta de exhaustividad para agotar todas las líneas de investigación.

Adicionalmente, el Grupo de trabajo documentó que entre 2012 y 2017 sólo 40.9% de las muertes violentas de mujeres fue tipificado como feminicidio por parte de la Procuraduría General de Justicia capitalina, a pesar de que el Protocolo de Investigación de Feminicidio indica la necesidad de considerar como feminicidio los casos en tanto se investigan. Las organizaciones solicitantes de la AVG señalaron deficiencias a nivel pericial para determinar las causas de la muerte;²⁴ asimismo, denunciaron la pérdida de indicios, la filtración de información, la falta de personal especializado y la tipificación de casos como homicidio culposo por suicidio. El Grupo de trabajo resaltó la importancia de combatir la impunidad, puesto que de lo contrario se propicia la repetición de las violaciones a los derechos humanos y la perpetuación de la violencia hacia las mujeres.²⁵

Reflexiones finales

La Ciudad de México cuenta, desde al menos 1981, con el marco normativo que reconoce la violencia contra las mujeres como un fenómeno social relevante que requiere la atención prioritaria y especializada del Estado mexicano en aras de al menos prevenirla, investigarla, sancionarla y

erradicarla. La Constitución local es un recordatorio de dicha obligación contraída y reconocida previamente y enfrenta el mismo reto que han tenido los instrumentos nacionales e internacionales previos: una ciudad con políticas públicas insuficientes para frenar la violencia hacia las mujeres y cuya impunidad y la falta de debida diligencia en las investigaciones generan una permisividad de la violencia de género.

Lo anteriormente expuesto deja ver una política pública y una coordinación institucional improvisadas. De acuerdo con la normatividad mencionada, el objetivo común de las políticas públicas es la prevención, investigación, sanción y erradicación de la violencia por razones de género. Sin embargo, dichas políticas parecieran ser intentos desesperados por cumplir con un requisito y no con una obligación internacional.

Es preocupante la falta de sistematización en las bases de datos locales y la omisión de alimentar dichas plataformas por parte de las autoridades capitalinas. Esto se agrava con la falta de transparencia y sistematización de las investigaciones penales que podrían sugerir la falta de exhaustividad en ellas al no contar con por lo menos los perfiles de las víctimas y los presuntos agresores. Necesitamos entender el contexto de las víctimas y los agresores para elaborar un diagnóstico a profundidad que permita a las instituciones y la sociedad un entendimiento a fondo sobre las causas de la violencia hacia las mujeres, los patrones existentes y sus consecuencias.

De igual forma, la tipificación del delito de feminicidio en menos de 50% de los casos de muertes violentas de mujeres deja entrever que desde la trinchera penal los esfuerzos institucionales por promover los derechos de las mujeres no han permeado a las autoridades encargadas de la persecución del delito.

En tal sentido, hay un desfase entre el diseño de políticas públicas y las investigaciones penales, que parecieran ser aspectos ajenos el uno del otro, en lugar de tener una comunicación constante para su retroalimentación ante una problemática histórica de violencia hacia las mujeres. El reto no es sólo la aplicación de la Constitución Política de la Ciudad de México sino sobre todo la operatividad a través del análisis de datos, la sistematización y la no invisibilización de las víctimas. **D**

NOTAS

- 1 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <<https://bit.ly/2PErvhN>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 2 *Ibidem*, artículo 11, apartado B, numeral 1.
- 3 *Ibidem*, artículo 11, apartado B, numeral 3.
- 4 *Ibidem*, artículo 11, apartado B, numeral 4.
- 5 *Ibidem*, artículo 14, apartado B.
- 6 *Ibidem*, artículo 5º, apartado A, numeral 5.
- 7 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979, disponible en <<https://bit.ly/2RfYN74>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018, artículo 1º.
- 8 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General núm. 19. La violencia contra la mujer, 11º periodo de sesiones, 1992, disponible en <<https://bit.ly/2QmXNRt>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018, párr. 9. La Recomendación General núm. 19 fue adoptada en un primer momento en 1989 y se constreñía a obligaciones específicas de los Estados: remitir información concreta sobre la legislación para proteger a las mujeres de cualquier tipo de discriminación, medidas adoptadas para erradicar la violencia e información estadística sobre la frecuencia de cualquier tipo de violencia. Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General núm. 19, La violencia contra la mujer, 8º periodo de sesiones, 1989, disponible en <<https://bit.ly/2SdIUwy>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 9 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Belém do Pará, 9 de junio de 1994, disponible en <<https://bit.ly/2TM7aZV>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 10 Dentro de la normatividad local sobre el tema se resaltan los siguientes ordenamientos: Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de mayo de 2007; Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2008; Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de enero de 2011; y Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de diciembre de 2014.
- 11 El artículo 148 bis del Código Penal para el Distrito Federal establece que comete el delito de feminicidio quien por razones de género prive de la vida a una mujer, previendo los supuestos que deben actualizarse para considerar la existencia de razones de género.
- 12 Centro de Derechos Humanos Francisco de Vitoria; Justicia Pro Persona, A. C.; y el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio.
- 13 De acuerdo con el artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia la alerta de género es “el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un determinado territorio”. Véase Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2017, disponible en <<https://bit.ly/2fzdlRl>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 14 *Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México*, disponible en <<https://bit.ly/2TLQrWC>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018, pp. 9-13.
- 15 Programa Especial de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación; Programa para la Prevención, la Atención y el Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia del Distrito Federal; Programa de Prevención y Atención de la Violencia de Género; Sistema para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres; Centros de Atención a Víctimas; programas de intervención reeducativos para agresores de violencia familiar; protocolos de actuación pericial y ministerial; Sistema para la Identificación y Atención del Riesgo de Violencia Feminicida –que aún no se encuentra en pleno funcionamiento–; así como capacitaciones y cursos sobre derechos humanos y perspectiva de género. *Ibidem*, pp. 13-16.
- 16 *Ibidem*, p. 58.
- 17 *Ibidem*, p. 38.
- 18 Véase Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida de Violencia del Distrito Federal, artículos 3º, fracción xiv; y 15.
- 19 *Ibidem*, artículo 19.
- 20 Véase el artículo 44 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que prevé la conformación de un Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres por parte de la Secretaría de Seguridad Pública federal.
- 21 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, Washington, D. C., CIDH/OEA, 20 de enero de 2007, párr. 14, disponible <<https://bit.ly/2DXOe5K>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 22 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 4/2017, 21 de junio de 2017, disponible en <<https://bit.ly/2TPrxFk>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 23 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 1/2018, 2 de mayo de 2018, disponible en <<https://bit.ly/2ylEsWJ>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 24 *Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para la Ciudad de México*, op. cit., pp. 65 y 66.
- 25 *Ibidem*, p. 64.



Derechos de las víctimas

RUTH ZENTENO LÓPEZ*

El camino para que las víctimas pasaran de ser espectadoras a participantes de sus propios procesos ha tardado poco más de 20 años en construirse y su constante evolución se ha nutrido por normas, criterios jurisprudenciales y prácticas cada vez más protectoras del principio pro persona y el propio impulso de activistas, grupos y colectivos a favor de los derechos victimales, analiza la autora del texto.

Análisis del contenido de los derechos

En su informe de país de 1998,¹ la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ya señalaba la impunidad como un problema importante en México y advertía que el no poder garantizar una justicia pronta y oportuna había generado una tendencia a la justicia por propia mano que “resquebraja la esencia misma del derecho y el Estado”.² A esto sumaba la inadecuada preparación del Ministerio Público, evidenciada por la falta de conocimiento profundo sobre el ordenamiento jurídico vigente y la falta de interés en la investigación de los casos, a pesar de los requisitos exigidos a los funcionarios para ocupar el cargo.³

La falta de un sistema de control adecuado favorece que los asuntos se resuelvan a partir de una especie de conocimiento práctico, de manera automática, sin considerar las particularidades de cada caso, lo que termina burocratizando el trabajo. Esta burocratización tiene mucho que ver con la sobrecarga

de trabajo, que impide que los agentes se involucren en los asuntos que atienden y, por lo tanto, inhibe su interés investigador.⁴

Los movimientos victimales que empezaron a visibilizarse en 1998⁵ y luego con mayor fuerza en 2004 impulsaron dentro de la agenda pública la necesidad de una reforma penal;⁶ diversas iniciativas se presentaron y discutieron a lo largo de 2007 hasta cristalizarse en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales que habría de dar pie a la reforma constitucional de junio de 2008.⁷ Dentro de las consideraciones realizadas se señaló que la víctima o persona ofendida del delito es la parte más débil del sistema penal, ya que no sólo sufre el daño sino que también enfrenta barreras estructurales de manera sistemática que terminan por impedirles el goce y pleno ejercicio de sus derechos fundamentales frente a los vacíos o contradicciones normativas, los laberintos burocráticos, la falta de recursos o

* Abogada por la Escuela Libre de Derecho. Estudió la Maestría en Periodismo y Asuntos Públicos en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Investigadora y consultora en temas relacionados con la justicia penal y los derechos humanos. Actualmente es directora de área en la Cuarta Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

capacidades del Ministerio Público, y la ausencia de una vocación garantista de los juzgadores.⁸

La reforma constitucional del 18 de junio de 2008⁹ logró volver a la víctima el eje rector del sistema de justicia penal al equilibrar los roles de la Fiscalía y la defensa y dar al juez nuevas herramientas de control del proceso. No obstante fue otra reforma constitucional, la del 10 de junio de 2011,¹⁰ la que marcó un parteaguas en la manera en que se han hecho operativos los derechos humanos de las personas víctimas y personas imputadas en los procesos penales, ya que incluyó el principio pro persona¹¹ y la interpretación conforme,¹² y delimitó las obligaciones de las autoridades en torno a los derechos humanos.¹³

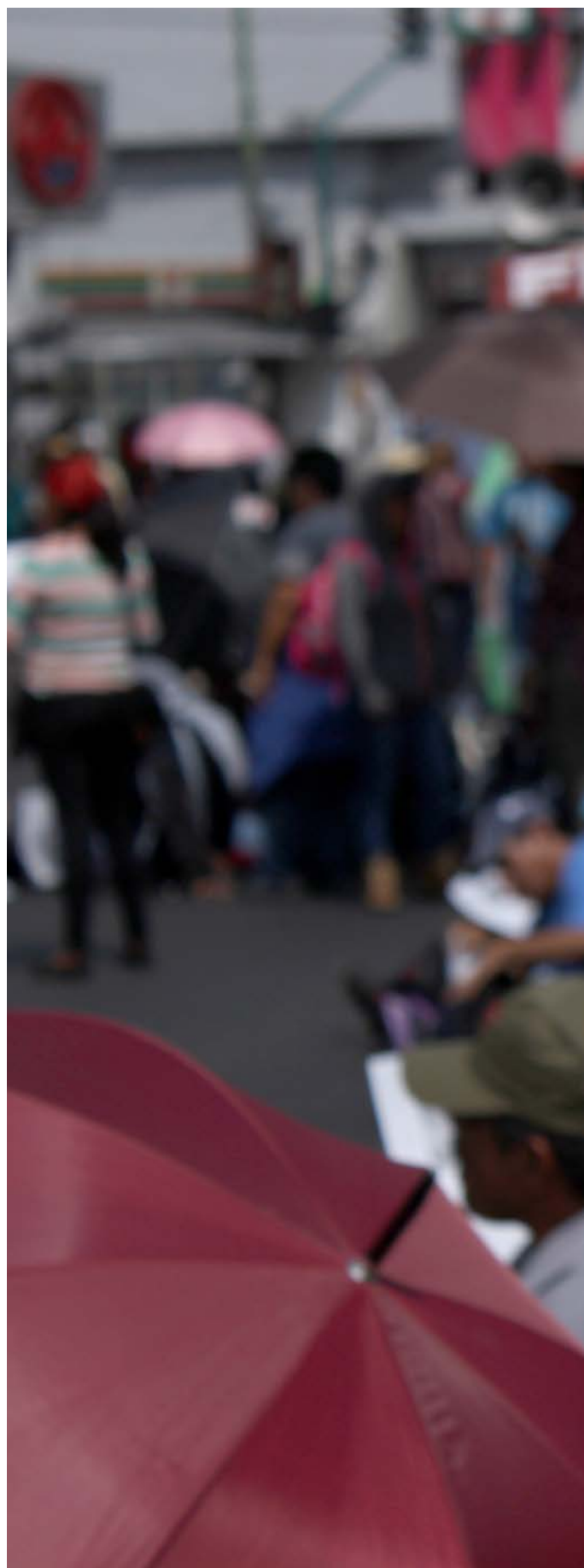
Bajo estos criterios se dio una armonización y homologación normativa a partir de la cual se creó un nuevo marco legal en enero de 2013 con la creación de la Ley General de Víctimas.¹⁴ La publicación al año siguiente del Código Nacional de Procedimientos Penales¹⁵ (CNPP) permitió salvaguardar de manera transversal los derechos de las víctimas para volverlas protagonistas y no sólo usuarias del sistema de justicia penal.¹⁶ A pesar de estos avances y de las iniciativas gubernamentales, en su informe de país de 2016 la CIDH señaló que continuaba existiendo una enorme brecha entre el andamiaje jurídico y la realidad de millones de mexicanos que seguían encontrando obstáculos para el acceso a la justicia.

Una y otra vez, en todo el país, la CIDH escuchó de las víctimas que la procuración de justicia es una “simulación”.¹⁷

[...] La falta de acceso a la justicia ha creado una situación de impunidad de carácter estructural que tiene el efecto de perpetuar y en ciertos casos impulsar la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos. Las amenazas, hostigamientos, asesinatos y desapariciones de personas que buscan verdad y justicia han generado un amedrentamiento en la sociedad mexicana, el cual la CIDH constató en reiterados testimonios de personas que no denuncian estas violaciones ante las autoridades por temor a represalias, generando un problema grave de sub-registro en las cifras oficiales.¹⁸

La Ciudad de México no ha sido una excepción a la grave crisis de derechos humanos que enfrenta

Fotografía: Yazmin Ramírez Carbajal. *Dónde están*, imagen participante del VII Concurso Nacional de Fotografía sobre Derechos Humanos, 2017.





Las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia con frecuencia parecen poner en manos de las víctimas el impulso procesal de sus propios casos para garantizar su acceso a la verdad y obtener su reconocimiento como víctimas y acceder así a la reparación del daño.

el país, donde la situación de las víctimas no sólo ha sido históricamente precaria sino que también ha adquirido fuerza en la agenda pública ante los constantes reclamos a las autoridades por la sensación generalizada de que sus derechos no son respetados, las instituciones son omisas o ineficientes, y en general la baja confianza que hay en las autoridades.¹⁹ Esta situación se recrudece ante las violaciones a derechos humanos, donde la respuesta estatal enfrenta deficiencias, insuficiencias y obstáculos en la implementación que reditúan en que la disparidad entre lo normativo y lo fáctico impidan la reparación del daño y contribuyan a la revictimización.

Una oportunidad para enfrentar los desafíos urgentes de las exigencias sociales de la atención a víctimas se presentó en el proceso de redacción de la Constitución Política de la Ciudad de México,²⁰ aprobada en 2017. De manera armónica con los derechos de las víctimas ya enunciados en el artículo 20, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²¹ la Ley General de Víctimas²² y el CNPP, en su artículo 11, Ciudad incluyente, estableció en el apartado J que las autoridades deben adoptar las medidas necesarias para la atención integral de las víctimas en los términos de la legislación aplicable, dándose prioridad a las víctimas de todo delito que ponga en peligro su vida e integridad física y emocional.²³ Con esta finalidad, en apartado B, numeral 7, reconoce grupos de atención prioritaria entre los que se encuentran mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; personas con discapacidad; personas de la diversidad

sexual; personas migrantes y sujetas de protección internacional; personas en situación de calle; personas privadas de la libertad; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afrodescendientes; personas de identidad indígena y minorías religiosas, entre otros. La integración de grupos de atención prioritaria obliga a las autoridades a contar con herramientas para brindarles atención bajo un enfoque diferenciado, así como a incorporar una perspectiva de derechos humanos en la protección y garantía de los derechos de las víctimas.

Situación de los derechos del grupo

A pesar de que se ha tratado de construir un marco legal e institucional orientado a disminuir las barreras que impiden el acceso a la justicia, el desafío más urgente sigue siendo lograr que leyes de avanzada con un contenido garantista se traduzcan en justicia pronta y efectiva, y que se brinde una atención adecuada y suficiente a las víctimas y sus familias para hacer frente a la impunidad. La publicación en 2017 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes;²⁴ así como de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas,²⁵ añadieron nuevas perspectivas a los alcances de la protección del Estado a los derechos de las víctimas y al mismo tiempo generaron nuevos retos operativos y de coordinación para materializar la defensa y el pleno ejercicio de éstos.

Las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia, por otra parte, con frecuencia parecen poner en manos de las víctimas el impulso procesal de sus propios casos, desde la investigación de los hechos para garantizar su propio acceso a la verdad hasta procurar los medios probatorios y recursos legales para obtener su reconocimiento como víctimas y acceder así a la reparación del daño.

Cabe señalar que uno de los más importantes obstáculos que se enfrentan actualmente es la falta de un modelo de atención a víctimas heterogéneo e integral con capacidad para brindar atención y acompañamiento, así como servicios complementarios a las víctimas.

En febrero de 2018 se publicó en la Ciudad de México la Ley de Víctimas,²⁶ en la que se creó la Comisión de Víctimas local, que tendrá a su cargo la coordinación entre dependencias e instituciones públicas y privadas locales y con el sistema de atención, con el fin de garantizar el acceso efectivo de las víctimas a los derechos, mecanismos, procedimientos y servicios que establece esta ley. La Comisión de Víctimas también estará a cargo del registro, el fondo de la Ciudad de México y la asesoría jurídica.

Dentro de los artículos transitorios está previsto un plazo no mayor de 120 días naturales posteriores a la entrada en vigor de la ley para el nombramiento de la persona titular y la consecuente instalación de la Comisión de Víctimas. Debido a que esto no había ocurrido al cierre de esta edición, en los términos de la propia normatividad la Secretaría de Gobierno es la encargada de definir los accesos a apoyos económicos, psicológicos, médicos y laborales.

Si bien el caso de la Ciudad de México no es excepcional, ya que sólo 19 entidades federativas cuentan actualmente con una Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas,²⁷ este vacío genera una nueva barrera de acceso a las reparaciones del daño que les corresponden.

Tan sólo de enero a noviembre de 2018 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió 18 recomendaciones en las que se prevé la necesidad de planes individualizados de reparación para las víctimas.

Acciones que se deben impulsar

Dentro de la agenda del nuevo Gobierno de la Ciudad de México es importante que se desarrolle un modelo de atención victimal encaminado a que el contacto de las víctimas con las instituciones resulte dignificante; que se cuente con herramientas de trabajo, capacitación, y diseños institucionales orientados al trabajo multidisciplinario que brinde acompañamiento y seguimiento integral a las víctimas; y que haya mecanismos para generar y mantener contacto con víctimas y familiares sin generar victimización secundaria.

Cabe plantearse también si el reconocimiento del carácter de víctimas no debería ampliarse a la Comisión de Derechos Humanos.

La ley prevé actualmente que este reconocimiento sólo pueden hacerlo la o el juez de control o tribunal de enjuiciamiento, mediante sentencia ejecutoriada; la o el juez de control o tribunal de enjuiciamiento que tiene conocimiento de la causa; la o el juzgador en materia de amparo, civil o familiar que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es víctima; los órganos jurisdiccionales internacionales de protección a los derechos humanos a quienes México les reconozca competencia y la Comisión de Víctimas; sin embargo, los organismos públicos de defensa de derechos humanos han tenido un rol muy importante en la protección de los derechos de las víctimas desde su creación.

Por otra parte, el flagelo de la impunidad que aqueja a las víctimas y que contribuye a la crisis de violaciones a derechos humanos requiere la creación de instituciones sólidas y profesionales para la investigación de los delitos y la administración de justicia. Esto significa, en principio, que es necesario fortalecer el rol de las policías como primer interviniente; profesionalizar a las fiscalías y dotarlas de herramientas para realizar una labor de investigación con enfoque diferenciado y perspectiva de derechos humanos orientada a garantizar el acceso a la justicia y el derecho a la verdad sin discriminación; y por último dar a las y los jueces herramientas de análisis e interpretación que les lleven a proteger el más alto estándar internacional en materia de derechos humanos.

En tal sentido, el debate de la autonomía de las fiscalías alcanza también a la Ciudad de México, ya que el sistema de justicia penal acusatorio considera a la víctima y sus derechos como el centro del proceso junto a la presunción de inocencia y al debido proceso como postulado clave.

Para lograrlo se requiere no sólo de una política de Estado que vea al ciudadano como el principal usuario del sistema y no como una carga para los complejos procesos burocráticos de las instituciones, sino también como un aliado ante el desafío del Estado de romper el ciclo de impunidad y lograr una efectiva prevención, investigación, procesamiento y sanción tanto de los delitos como de las violaciones a los derechos humanos. **D**

NOTAS

- 1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre de 1998, disponible en <<http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 2 *Ibidem*, párr. 692.
- 3 *Ibidem*, párr. 385.
- 4 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Propuesta para la reforma del Ministerio Público, México”, p. 17, citado en *ibidem*, párr. 385.
- 5 Josefina Ricaño de Nava convocó a una marcha silenciosa y pacífica denominada México Unido Contra la Delincuencia el 29 de noviembre de 1997, tras el asesinato de su hijo Raúl. Como resultado de esta movilización, en 1998 le exigió al entonces presidente Ernesto Zedillo que desplegara su capacidad para acabar con la violencia. Fue la primera vez que en un acto público una ciudadana reclamaba directamente a las autoridades la seguridad nacional. Véanse México Unido contra la Delincuencia, disponible en <<https://www.mucd.org.mx/Conoce-a-nuestra-Presidenta-c115i0.html>>; Gilberto Rincón Gallardo *et al.*, ¡Ya basta! *El despertar de un país. A diez años de la marcha contra la inseguridad*, México, Grupo Reforma, s. a., disponible en <[https://gruporeforma.reforma.com/libre/offlines/pdf/archivos/\[1\]_Ya_basta.pdf](https://gruporeforma.reforma.com/libre/offlines/pdf/archivos/[1]_Ya_basta.pdf)>; y Perla Myrell Méndez Soto, “Revisión de la visibilidad de la acción colectiva contra la inseguridad”, disponible en <http://clepso.flaco.edu.mx/sites/default/files/clepso.14_eje2_mendez.pdf>, todas las páginas consultadas el 25 de noviembre de 2018.
- 6 El 27 de junio de 2004, bajo el lema “Rescatemos México”, se llevó a cabo una gran marcha en la que los asistentes se vistieron de blanco. Sus demandas incluían mejoras a la seguridad, combatir la corrupción y la impunidad, fortalecer la prevención del delito, mejorar los controles y la labor de la Policía y el Ministerio Público, una lucha frontal y efectiva contra el secuestro, garantizar los derechos de las víctimas y reformar el sistema de justicia penal. Véanse David Vicenteño, “ONG: 2004 detonó una sociedad más vigilante”, en *Excelsior*, México, 27 de junio de 2014, disponible en <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/06/27/967651>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018; y Gilberto Rincón Gallardo *et al.*, *op. cit.*
- 7 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2401-VIII, Cámara de Diputados, 11 de diciembre de 2007, disponible en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/dic/20071211-VIII.html>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 8 Según se desprende del texto propuesto por el diputado Jesús de León Tello, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, en sesión celebrada por la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión el 29 de septiembre de 2006, en la que presentó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esa fecha la Mesa Directiva, mediante oficio número D.G.P.L. 60-II-3-55, acordó que se turnara a la Comisión de Puntos Constitucionales. Véase *idem*.
- 9 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 10 Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 11 En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- 12 Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia.
- 13 Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
- 14 Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013>; y Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de enero de 2017, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468443&fecha=03/01/2017>, ambas páginas consultadas el 25 de noviembre de 2018.
- 15 Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014.
- 16 Véase *ibidem*, artículos 15, 16, 17, 18, 66, 105, 108, 109.
- 17 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, Washington, D. C., CIDH/OEA, 31 de diciembre de 2015, párr. 3, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 18 *Ibidem*, párr. 12.

- 19 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018”, disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2018/>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 20 El 29 de enero de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México; y el 31 de enero de 2017 la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en sesión solemne aprobó la Constitución Política de la Ciudad de México.
- 21 “i. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal; ii. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa; iii. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia; iv. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño; v. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa. El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación; vi. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y vii. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño”.
- 22 Particularmente en lo que toca al artículo 4º, donde hace las distinciones de los tipos de víctimas, y a partir del artículo 7º.
- 23 Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <<https://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 24 Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de Extradición Internacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017, disponible en <<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2017&month=06&day=26>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 25 Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 2017, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504956&fecha=17/11/2017>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 26 Decreto por el que se abroga la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal y se expide la Ley de Víctimas para la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 19 de febrero de 2018, disponible en <http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/543f3686239e1dcb19f535afbed6c244.pdf>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.
- 27 Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Véase Christel Rosales, “Derechos de las víctimas: aplican restricciones”, en *México Evalúa*, 15 de noviembre de 2018, disponible en <<https://www.mexicoevalua.org/2018/11/15/derechos-las-victimas-aplican-restricciones/>>, página consultada el 25 de noviembre de 2018.



La Constitución Política de la Ciudad de México, marco normativo de la protección más amplia para las personas mayores

ROCÍO A. QUINTANA RIVERA* Y MARÍA XIMENA NAVARRO VILLASEÑOR**

Los derechos de las personas mayores como grupo de atención prioritaria están garantizados por la Constitución de la Ciudad de México (CPCM) en su artículo 11, apartado F, y otros artículos que transverbalizan su protección.¹

A partir de la propuesta presentada por el Comité Intersectorial México por la Convención de los Derechos de las Personas Mayores² al Grupo Redactor de la Constitución en un conversatorio realizado en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) en 2016, se logró armonizar el texto de dicho artículo constitucional con los principios de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores³ —aun cuando México no la ha suscrito— para quedar como sigue:

Las personas mayores tienen los derechos reconocidos en esta Constitución, que comprenden, entre otros, a la identidad, a una ciudad accesible y segura, a servicios de salud especializados y cuidados paliativos, así como a una pensión económica no contributiva a partir de la edad que determine la ley. Tomando en cuenta las necesidades específicas de mujeres y hombres, la ciudad establecerá un siste-

ma integral para su atención que prevenga el abuso, abandono, aislamiento, negligencia, maltrato, violencia y cualquier situación que implique tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes o atente contra su seguridad e integridad.⁴

Según diversos análisis y cifras, el número de personas mayores va en creciente aumento. En 2015 vivían en la Ciudad de México 506 234 mujeres y 362 922 hombres mayores de 65 años de edad⁵ que representan 9.8% de la población.⁶ Las cifras referidas muestran que la expectativa de vida seguirá aumentando debido a los avances científicos y médicos, y se prevé que en 2050 la media poblacional sea de 60 años de edad o más.

Asimismo se ha observado que las personas mayores son víctimas constantes de discriminación generada por los estereotipos y prejuicios que existen hacia la vejez, los cuales se manifiestan en formas de violencia como maltrato, abandono y explotación financiera; en tanto, los programas sociales al tener un carácter asistencialista no abonan a su empoderamiento y autonomía,⁷ por lo que corresponde al Estado implementar un marco normativo y de políticas públicas que garantice su bienestar, cuidado, buen trato y atención preferencial, así como una vida libre de violencia.

* Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana y maestrante en Derechos Humanos por la Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal. Actualmente es directora de Agendas en Derechos Humanos de la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas e integrante titular del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

** Concluyó sus estudios en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con una preespecialidad en derecho constitucional y se encuentra realizando el diplomado en Derechos Humanos para su titulación. Es analista en la Dirección de Agendas en Derechos Humanos de la Coordinación de Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas de la CDHDF.

Problemáticas y necesidades de las personas mayores

Derecho al buen trato y una vida libre de violencia

De acuerdo con una encuesta realizada a personas mayores en 2014 por la CDHDF, en trabajo interinstitucional con organizaciones de la sociedad civil y la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México, 15.4% de las mujeres y 35.2% de los hombres consideró haber sufrido maltrato o rechazo, 10% de las mujeres y 18.2% de los hombres señaló que sus familias no los tratan adecuadamente, y 18.7% de las mujeres y 29.6% de los hombres refirió que no cuentan con una persona que los cuide en caso de requerirlo.⁸

Por ello la importancia de la creación del sistema integral que atienda la violencia que sufren las personas mayores que, como lo mandata la CPCM, debe contemplar en su diseño la perspectiva de género para brindar una atención diferenciada y avanzar en la eliminación de las brechas de desigualdad que sufren las mujeres mayores, quienes viven más años –en promedio hasta los 77.8 en tanto que los hombres hasta los 73.1–,⁹ quedando expuestas a múltiples factores de discriminación como la pobreza debido a la falta de ingresos y seguridad social, por haber trabajado acorde con los roles de género la mayor parte de su vida en actividades de trabajo en el hogar no remuneradas.¹⁰

Derecho al cuidado

En razón del incremento de la esperanza de vida se han generado nuevas demandas que se deben atender: la necesidad del cuidado de las personas mayores y un marco regulador de personas cuidadoras al que se refiere el artículo 9º, apartado B, de la CPCM. De acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Población, en México hay 42 millones de personas que requieren algún tipo de cuidado, nueve millones de ellas son personas mayores de 65 años de edad; se prevé que en 2030 este grupo llegará a 45.3 millones y hacia 2050 ascenderá hasta 51.4 millones.¹¹

La creación del sistema integral que atienda la violencia que sufren las personas mayores debe contemplar en su diseño la perspectiva de género para eliminar las brechas de desigualdad.

Es importante señalar que son a las mujeres mayores a quienes se les asigna el rol de cuidadoras de descendientes, familiares enfermos e inclusive de otras personas mayores, por lo que el desarrollo de normas y políticas públicas sobre el derecho al cuidado deberá garantizar las condiciones necesarias para realizar dichas tareas de manera digna, adecuada y profesional; y estar regulado por un sistema de cuidados creado por el Gobierno de la Ciudad de México para prestar servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad.

Otros desafíos en materia de política pública para garantizar los derechos humanos de las personas mayores

- La identidad jurídica es el derecho llave para acceder a otros derechos humanos, ya que la falta de documentos les genera dificultad para acceder a servicios de salud, educativos o a programas institucionales. La CPCM reconoce este derecho y señala que las autoridades establecerán los mecanismos de gratuidad que garanticen el acceso en igualdad de condiciones para las personas mayores.
- Respecto de la educación de las personas mayores, la CPCM refiere su derecho a servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria; así como oportunidades de formación para el trabajo a lo largo de la vida.
- La CPCM establece que las personas mayores recibirán oportunamente la pensión no contributiva. Hasta septiembre de 2018 la CDHDF había recibido 588 quejas presentadas por personas mayores, la mayoría por irregularidades del Programa de Pensión Alimentaria de la Ciudad de México, por lo que se deberán revisar los términos de esta política pública que les permita satisfacer sus necesidades de alimentación, salud y recreación.

- Crear oportunidades laborales bien remuneradas y con prestaciones y condiciones de seguridad mínimas.
- Promover la accesibilidad y el diseño universal en la ciudad para promover su independencia y autonomía.

Sin duda es un reto lograr que la armonización legislativa y de políticas públicas para la protección y

garantía de los derechos humanos se realice con perspectiva de género, étnica y acorde con el nuevo paradigma constitucional y convencional, para lograr avanzar en la inclusión, integración y participación de las personas mayores en la sociedad actual y abonar desde un enfoque intergeneracional y de curso de vida a la construcción de una cultura de envejecimiento activo y saludable para quienes serán personas mayores en el futuro próximo. **D**

NOTAS

- 1 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículos 4º, Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos; 5º, Ciudad garantista, apartado C, Derecho a la reparación integral; 8º, Ciudad educadora y de conocimiento; 9º Ciudad solidaria, apartados A, B, C, D, E y F; 10, Ciudad productiva, apartado B, Derecho al trabajo; y 11, Ciudad incluyente, apartados A, Grupos de atención prioritaria, y B, Disposiciones comunes, entre otros.
- 2 Conformado por Alianza de Organizaciones de Adultos Mayores; Fundación de Mano Amiga a Mano Anciana; Fundación Héctor Vélez y de la Rosa; Fundación para el Bienestar del Adulto Mayor; Fundación Tagle; Comité de Derechos Humanos Ajusco; 16 Redes de Promotores de Derechos Humanos del Distrito Federal; Canas Dignas; Instituto Nacional de Geriátrica; Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores; Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal; Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal; y Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, cuyo trabajo es acompañado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la CDHDF.
- 3 La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores ha sido suscrita a la fecha por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, en tanto que El Salvador realizó la adhesión correspondiente, disponible en <<https://bit.ly/1j2XOWL>>, página consultada el 18 de noviembre de 2018.
- 4 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 11, apartado F.
- 5 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015 México”, disponible en <<https://bit.ly/2EVcHZK>>, página consultada el 11 de noviembre de 2018.
- 6 *Idem*.
- 7 Red Continental de Personas Mayores, “Declaración de Tres Ríos-Carta de San José”, disponible en <<https://bit.ly/2Thjlnl>>, página consultada el 11 de noviembre de 2018.
- 8 *La exigibilidad de derechos humanos de las personas mayores. 2º Foro México por la Convención de los Derechos de las Personas Mayores*, México, 2014, 119 pp.
- 9 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *doc. cit.*
- 10 Comité CEDAW, Recomendación General núm. 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, CEDAW/C/GC/27, 16 de diciembre de 2010, disponible en <<https://bit.ly/2CCHjwQ>>, página consultada el 18 de noviembre de 2018.
- 11 Claudia Altamirano, “Mujeres cuidadoras atienden a 42 millones de personas dependientes; el Estado no reconoce su trabajo”, en *Animal Político*, México, 4 de octubre de 2018, disponible en <<https://bit.ly/2zRETep>>, página consultada el 15 de noviembre de 2018.



Prospectiva de atención de los derechos de las personas LGBTTTI

PAUL ERIK SÁNCHEZ GÁNDARA*

La homosexualidad, la bisexualidad, la transexualidad, el lesbianismo y cualquier expresión de la sexualidad o el género contraria a los convencionalismos sociales impuestos de forma histórica y permanente han sido indebidamente motivo para la imposición de sanciones religiosas, legales, culturales y políticas. Los prejuicios y estigmas hacia la diversidad sexual han propiciado la sistemática generación de actos de violencia y discriminación que limitan el ejercicio pleno de los derechos de las personas que la manifiestan.

Como respuesta lógica a los agravios cometidos contra ellas, desde los años setenta se consolidó un movimiento que gracias a la lucha constante para la obtención de espacios en los escenarios sociales y políticos consiguió que la diversidad sexual y la identidad de género hoy en día sean vistos como un elemento fundamental para poder hablar de la existencia de una sociedad igualitaria y un Estado democrático.¹

A pesar de los logros alcanzados, a que en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos queda prohibido todo acto u omisión que atente contra la dignidad humana, y a que existe una Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación que tiene por objeto aminorar las prácticas discriminatorias encaminadas a impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de cualquier persona, ello no ha sido suficiente para la armonización del cúmulo

normativo indispensable a nivel federal y de los diversos estados que integran este país que conlleve a la protección integral que requiere este grupo de atención prioritaria.²

Contrario a lo anterior, de manera asertiva en la Ciudad de México, desde la sociedad civil y al interior de las instituciones, históricamente se han impulsado grandes avances para el reconocimiento y la protección en favor de este sector de la población. Basta recordar en su momento la Ley de Sociedades de Convivencia y su perfeccionamiento en el matrimonio igualitario. Tal orientación ideológica no fue modificada al momento en que se forjó la primera Constitución Política de la Ciudad de México, en la que “la dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos”,³ y la igualdad y la no discriminación son un principio de interpretación y aplicación.

Como un reconocimiento a la lucha realizada por el grupo, en la Carta de Derechos de la Ciudad de México se reconocen expresamente los derechos a la autodeterminación personal, al libre desarrollo de la personalidad, y a la identidad y personalidad jurídica. De forma específica ya existe un reconocimiento a la autodeterminación de la identidad y personalidad jurídica, por lo que por ejemplo ahora formalmente las autoridades están obligadas a facilitar el acceso de las personas transgénero y transexuales a la obtención de documentos de identidad como el acta de nacimiento.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Prestó sus servicios profesionales en el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y actualmente es encargado del despacho de la Dirección de Atención y Orientación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Otro gran avance fue el reconocimiento expreso de las familias en sus diversas formas, dándoles la más amplia protección. Contrario a la visión conservadora que prevalece en otras entidades del país, sin importar su estructura y manifestación hoy en la Ciudad de México cualquier tipo de familia debe ser protegida integralmente por la ley.

Punto aparte, y como ya ha sido cotidiano en una ciudad de avanzada, nuestra Constitución ya hace referencia al derecho a la sexualidad, a decidir sobre ésta y con quién compartirla. Se hace alusión a la prerrogativa de ejercerla de forma libre, responsable e informada; sin discriminación; y con respeto a la preferencia y orientación sexuales, la identidad y expresión de género, y las características sexuales. De manera formal e inédita en nuestro país se reconoce en igualdad de derechos a las familias formadas por parejas de personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestistas e intersexuales (LGBTTTI), con o sin hijos e hijas, e independientemente de que convivan dentro de la figura de matrimonio civil, concubinato o alguna otra unión civil.

Finalmente y como una ciudad incluyente, de forma textual la Constitución reconoce y ahora protege los derechos de las personas LGBTTTI a tener una vida libre de violencia y discriminación, y se fija la obligación de que las autoridades establezcan políticas públicas y adopten las medidas necesarias para la atención y erradicación de conductas y actitudes de exclusión y discriminación por orientación y preferencia sexuales, identidad y expresión de género y características sexuales.

Como ha sido parte de las funciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), deberá verificar que las autoridades de la Ciudad de México den plena atención a los derechos ya establecidos en este ordenamiento progresista e innovador y que tiene por objeto contribuir a formar una sociedad más justa a partir de la inclusión de las minorías sexuales. Al respecto es pertinente mencionar que de 2014 a 2018 la CDHDF brindó 280 servicios de orientación y canalización a personas de la comunidad LGBTTTI, destacando que las principales autoridades a donde se les ha dirigido han sido la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), la Dirección General del Registro Civil y el Consejo Nacional para

Prevenir la Discriminación, con el fin de que ante ellas estén en condiciones de hacer exigible el respeto a sus derechos.⁴

A su vez, de enero de 2014 a septiembre de 2018 se recibieron 274 quejas por presuntas violaciones a derechos humanos donde la persona agraviada refirió o a través de la investigación se identificó su pertenencia a la comunidad LGBTTTI. Al respecto, es menester señalar que los últimos 24 meses se ha detectado un incremento en la interposición de quejas de forma significativa.

Periodo de registro de la queja ¹	Total de quejas por periodo
2014	41
2015	49
2016	47
2017	61
Enero a septiembre de 2018	76
Total general	274

Específicamente, los derechos vulnerados a esta comunidad durante dicho periodo han sido los de las personas privadas de la libertad, a los que les corresponden 152 quejas; a la igualdad ante la ley, con 78 quejas; a la seguridad jurídica, con 72 quejas; a la salud, con 58 quejas; los de la víctima o persona ofendida, con 57 quejas; a la integridad personal, con 39 quejas; a una vida libre de violencia, con 27 quejas; a la honra y la dignidad, con 19 quejas; los sexuales y reproductivos, con 17 quejas; al debido proceso y garantías judiciales, con 15 quejas; a la libertad y seguridad personales, con 14 quejas; al nombre y la identidad, con ocho menciones; a condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, con siete quejas; a la información, con cuatro quejas; a la protección de las personas con discapacidad, a la no discriminación e igualdad en el trabajo, los de la niñez, y a la petición y pronta respuesta, con tres quejas cada uno; al trabajo y al trabajo decente, con dos quejas cada uno; y a defender los derechos humanos, a una adecuada protección judicial, a la seguridad social con equidad, a la protección a la familia, y los de las mujeres en el ámbito laboral, con una queja cada uno.

En dichas quejas se ha referido a diversas autoridades como probables responsables de presuntas violaciones a derechos humanos, entre las que destacan la PGJDF, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Salud y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, todas de la Ciudad de México.

Como resultado de las investigaciones realizadas en las quejas recibidas de forma histórica en este organismo, la CDHDF ha emitido cuatro recomendaciones por violaciones a los derechos humanos de este grupo de población. La primera de ellas se dirigió al Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro) (1/2005), la segunda a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social (1/2007), la tercera nuevamente al STC Metro (12/2012) y la última a la Subsecretaría de Sistema Penitenciario (13/2015).

La Recomendación 1/2005 se refirió a un caso de discriminación, violación a la dignidad, la honra y la libertad personal en las instalaciones de ese sistema de transporte; la 1/2007 abordó un caso de discriminación por orientación o preferencia sexual; en la 12/2012 se visibilizó la discriminación por preferencia sexual en agravio de las per-

El gobierno capitalino deberá impulsar el fortalecimiento de instituciones aliadas en vigilar el cumplimiento de los derechos de las personas del colectivo LGBTTTI y continuar los procesos de sensibilización con la ciudadanía.

sonas usuarias del STC Metro; y de forma emblemática la Recomendación 13/2015 dio a conocer los tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como actos de tortura en agravio de las personas integrantes de la comunidad LGBTTTI al interior del Reclusorio Preventivo Varonil Norte.

Como ya lo ha venido haciendo de forma permanente, este organismo defensor de

derechos humanos tendrá el reto de seguir alertando oportunamente, a través de las recomendaciones dirigidas a distintas instancias del Gobierno de la Ciudad de México, las fallas y los obstáculos en el cumplimiento de los derechos mencionados y buscar que se modifique, de ser el caso, todo aquello que impida al colectivo LGBTTTI el pleno ejercicio de sus derechos.

Por su parte, el nuevo Gobierno de la Ciudad de México deberá impulsar el fortalecimiento de aquellas instituciones que históricamente han sido aliadas en vigilar el cumplimiento de los derechos de las personas del colectivo LGBTTTI; así como continuar los procesos de sensibilización con la ciudadanía que ayuden a erradicar los prejuicios y estigmas hacia la diversidad sexual e identidad de género. **D**

NOTAS

- 1 Para profundizar en la información véase Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, "Monografías por la no discriminación. Población LGBTTTI", disponible en <<https://bit.ly/2TeFGuF>>, página consultada el 30 de noviembre de 2018.
- 2 Para profundizar en la información se sugiere consultar la Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos, disponible en <<https://bit.ly/1rmG0cj>>, página consultada el 30 de noviembre de 2018.
- 3 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículo 3°.
- 4 Elaborado por la Dirección de Evaluación y Estadística de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Legislativos y Evaluación, a partir del Sistema Integral de Gestión de Información, base de producción actualizada el 13 de noviembre de 2018.
- 5 *Idem*.



Los derechos humanos de la población afrodescendiente en la Ciudad de México

MIGUEL ÁNGEL ALANÍS HERNÁNDEZ*

El pasado 17 de septiembre de 2018 entró en vigor la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM), en cuya estructura se establece la dignidad humana y la consolidación de nuevos derechos que habían sido demandados históricamente por movimientos sociales, sociedad civil y grupos académicos. Entre los nuevos derechos reconocidos están los vinculados con la población afrodescendiente la cual, además de ser incluida en los grupos de atención prioritaria, tendrá garantizada la efectividad de sus derechos a través del sistema integral de derechos humanos.

Con la publicación del texto constitucional de la Ciudad de México se consolida un precedente importante para el reconocimiento, ampliación, respeto, protección y garantía de los derechos de la población afromexicana debido a que se esbozan las bases para la construcción de la igualdad no sólo normativa sino también sustantiva que permitirá el disfrute y ejercicio de los derechos de todas las personas sin distinción alguna por cualquiera de las condiciones que conforman la diversidad humana.

El proceso constituyente de la Ciudad de México

El origen de la CPCM se encuentra en el acuerdo de la reforma política publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016,¹ derivado del cual se perfiló un proceso de diálogo

y apertura entre diferentes actores sociales con el Grupo redactor conformado por el jefe de Gobierno para la articulación del proyecto de Constitución.

La demanda de reconocimiento de los derechos de la población afrodescendiente se escuchó por primera vez y de manera enunciativa en el Maratón Constituyente Universitario de la Ciudad de México, realizado en el Palacio de Minería en abril de 2016. Sin embargo fue el 6 de julio de ese año cuando las organizaciones de la sociedad civil (OSC) posicionaron significativamente la demanda de reconocimiento con la presentación en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) del Decálogo para el reconocimiento de las personas y poblaciones afromexicanas y sus derechos en la Constitución Política de la Ciudad de México² ante integrantes del Grupo redactor y la Unidad para la Reforma Política del Distrito Federal.

El Decálogo, suscrito por diversas OSC,³ se acompañó de las firmas de 700 personas que se sumaron a la solicitud de reconocimiento de dicho grupo de población.

El resultado de este importante trabajo decantó en la incorporación de los derechos de las personas afrodescendientes en el Proyecto de Constitución presentado ante la Asamblea Constituyente por el jefe de Gobierno. No obstante, quedaba pendiente el proceso legislativo de discusión en las comisiones de trabajo y aprobación en el Pleno de la

* Licenciado en Ciencia Política y Administración Urbana por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Acompañó desde la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) las acciones para el reconocimiento de los derechos humanos de la población afrodescendiente en la ciudad. Actualmente está encargado de la agenda por los derechos de la población afrodescendiente en la CDHDF.

Asamblea. Ante ello, las osc promoventes reforzaron la demanda de reconocimiento a través de una iniciativa ciudadana que fue registrada con el número 524/ Folio SL-230 para participar en los espacios de parlamento abierto organizados por las comisiones de trabajo de la Asamblea Constituyente.

Después de cinco meses de trabajo y discusiones parlamentarias, el 5 de febrero de 2017 se publicó la Constitución Política de la Ciudad de México, que entre sus diversos apartados y artículos contempla transversalmente los derechos de la población afrodescendiente.⁴ La Carta Magna local establece la dignidad humana y los derechos humanos como eje rector constitucional y destaca que toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía de éstos. Particularmente, en el artículo 11, apartado N, De los derechos de las personas afrodescendientes, se reconoce la protección y promoción de sus conocimientos, tradiciones y patrimonio cultural, artístico, material e inmaterial; además contempla la realización de acciones efectivas de trato igualitario y la eliminación de la discriminación racial, el derecho de autoadscripción y el reconocimiento a sus contribuciones históricas en la construcción de la nación y la Ciudad de México.

Sin embargo, la consolidación de los derechos de las personas afrodescendientes y la propia CPCM estuvieron en riesgo, ya que en marzo de 2017 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República (PGR) promovieron acciones de inconstitucionalidad sobre sus contenidos. La PGR impugnó la Carta de Derechos, título que incorpora los derechos humanos de la población de la ciudad y cuyo contenido, como ya se ha descrito, fue resultado de un proceso plural y el diálogo de las osc y los movimientos sociales.

La defensa de los derechos humanos de la Constitución local

Frente a las acciones de inconstitucionalidad, las osc, asesoradas por la CDHDF, presentaron el 14 de junio de 2017 un *amicus curiae*⁵ ante la Suprema

El reconocimiento constitucional de los derechos humanos de la población afrodescendiente en la ciudad requiere del trabajo de la población afromexicana, osc, la academia e instituciones públicas para su implementación.

Corte de Justicia de la Nación (scjn) con el objetivo de defender y refrendar la importancia del reconocimiento de los derechos de las personas afrodescendientes en la ciudad. Además de los argumentos esgrimidos y los estándares internacionales que fundamentaron el *amicus*, solicitaron la realización de audiencias públicas y la garantía de mecanismos de participación en los

debates sobre las acciones de inconstitucionalidad en el alto tribunal.

En espera de las resoluciones de la scjn, la CDHDF en compañía de las osc de afrodescendientes impulsaron diversas acciones cuyos objetivos se encaminaban a promover los contenidos de la Constitución y defender los derechos reconocidos. Entre ellas destacan la conferencia de prensa Acciones para la defensa de la Constitución de la Ciudad de México en vinculación con la sociedad civil, y la campaña Por la defensa de la Constitución Política de la Ciudad de México, presentada el 19 de junio de 2017 con la asistencia de Alejandro Encinas, presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente; y Marcela Lagarde, presidenta de la Comisión Carta de Derechos.

Resulta importante mencionar que el 20 de agosto de 2018, por unanimidad de votos la scjn determinó que la CPCM puede ampliar y reconocer nuevos derechos humanos, aun cuando no estén contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con dicha resolución el máximo tribunal de nuestro país validó la Carta de Derechos y en consecuencia el reconocimiento de los derechos de las personas afrodescendientes y afromexicanas en la Constitución local.

Pendientes en la agenda

El reconocimiento constitucional es sólo el inicio de la agenda pública de los derechos humanos de la población afrodescendiente en la Ciudad de México, el cual requiere del trabajo y la participación de la población afromexicana, la sociedad civil, los grupos académicos y las instituciones públicas para su implementación.

Entre los trabajos pendientes está la articulación de la Ley Constitucional en materia de Derechos Humanos, que deberá entrar en vigor el 1 de febrero de 2019; y la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos, que deberá expedirse a más tardar el próximo 30 de abril, tarea no menor cuyas bases se encaminarán a delinear la garantía de los derechos en la ciudad y las acciones pertinentes para la gestión pública y la ley sustantiva sobre los derechos de las personas afrodescendientes.

Asimismo, es de vital importancia la firma y ratificación de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, con el fin de sumarla al parámetro constitucional tanto a nivel nacional como local. Al contar con el marco de protección

de sus derechos humanos podrá evidenciarse la situación de discriminación y racismo que viven las personas afrodescendientes, quienes hasta el momento han estado invisibilizadas tanto en la norma como en la gestión pública de la ciudad.

Estamos frente a un hecho histórico para incidir y construir un andamiaje institucional que garantice los derechos humanos de todas las personas que viven y transitan en la ciudad en igualdad de condiciones y sin discriminación ni racismo motivados por el color de piel, el origen étnico, la apariencia física, la lengua y la condición social. Es tiempo para saldar la deuda histórica que tenemos con la población afrodescendiente, un tiempo propicio para hacer efectiva la demanda encabezada por las organizaciones. ¡Nunca más un México sin personas afrodescendientes! **D**

NOTAS

- 1 Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, disponible en <<https://bit.ly/2QUfkSb>>, página consultada el 2 de noviembre de 2018.
- 2 “Decálogo para el reconocimiento de las personas y poblaciones afromexicanas y sus derechos en la Constitución Política de la Ciudad de México”, disponible en <<https://bit.ly/2sMT3of>>, página consultada el 3 de noviembre de 2018.
- 3 Afrodescendencias en México. Investigación e Incidencia, A. C.; México Negro, A. C.; Fundación Efecto Valores; Red Integra; Cintli: Desarrollo y Equidad, A. C.; Cocina Baobab. Trenzando la Diáspora; y el Seminario Permanente de Estudios Afroamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- 4 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículos 4º, Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos; 5º, Ciudad garantista, apartado C. Derecho a la reparación integral; 8º, Ciudad educadora y de conocimiento; 9º, Ciudad solidaria, apartado D. Derecho a la salud; 10, Ciudad productiva, apartado B. Derecho al trabajo; 11, Ciudad incluyente, apartados A. Grupos de atención prioritaria, y B. Disposiciones comunes; y 18, Patrimonio cultural.
- 5 “*Amicus curiae* presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la acciones de inconstitucionalidad 15/2017, 16/2017, 18/2017 y 19/2017 promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, debido a que pudieran impactar diversos artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México en relación con los derechos humanos de las personas afromexicanas y afrodescendientes”, disponible en <<https://bit.ly/2VcNP1q>>, página consultada el 5 de noviembre de 2018.



La Ciudad de México y su desafío frente a los derechos de las personas jóvenes

EDUARDO LÓPEZ HERNÁNDEZ*

Una de las grandes aportaciones que realiza la Constitución Política de la Ciudad de México, refiere el autor, es reconocer que existen grupos de población, como las personas jóvenes, que cotidianamente enfrentan obstáculos y limitaciones para el pleno ejercicio de sus derechos, lo que se refleja en actos de discriminación, exclusión y violencia.

La Organización de las Naciones Unidas ha definido que la población juvenil es aquella que se encuentra entre los 15 y los 24 años de edad.¹ Por su parte, la Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México señala que se entenderá por *joven* a aquella persona cuya edad comprende entre los 12 y los 29 años cumplidos.²

De acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la Ciudad de México habitan 8 918 653 personas, lo que corresponde a 7.5% de la población nacional, destacando que la mitad de la población que vive en la ciudad tiene 33 años de edad o menos;³ esto significa que casi la mitad de la población que vive en la capital del país son personas jóvenes. Por ello resulta necesario reflexionar sobre la forma en que éstas ejercen

y disfrutan sus derechos, y sobre todo respecto de la relación que existe entre la efectividad de tales derechos y las obligaciones en torno a ellos que tiene el gobierno local.

Las personas jóvenes como grupo de atención prioritaria

Una de las grandes aportaciones que realiza la Constitución Política de la Ciudad de México es reconocer que existen grupos de población que cotidianamente enfrentan obstáculos y limitaciones para el pleno ejercicio de sus derechos, lo que se refleja en actos de discriminación, exclusión y violencia.

El artículo 11 de la Constitución local incorpora a las personas jóvenes dentro de los grupos de atención prioritaria, y en este sentido impone dos tipos de obligaciones a las autoridades: a) obliga-

* Maestro en Derechos Humanos y Democracia con mención en Tutela judicial y género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, y especialista en derechos humanos por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como subdirector de área en la Cuarta Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En el caso de las personas jóvenes la Constitución local señala que las autoridades deben adoptar medidas para garantizar los derechos a la identidad; al libre desarrollo de su personalidad; a la participación política, económica, social, ambiental y cultural; a la educación; al trabajo digno, y a la vivienda.

ciones comunes aplicables a todos estos grupos, y b) obligaciones particulares asociadas a cada grupo.

Dentro de las primeras se encuentran, por ejemplo, garantizar una vida libre de violencia y discriminación motivada por su condición y la no criminalización asociada a características específicas de este grupo. Lo anterior impone a las autoridades una serie de obligaciones reforzadas encaminadas a terminar con la brecha de desigualdad a la que se enfrentan esas poblaciones.

Aunado a ello, en el caso particular de las personas jóvenes la Constitución Política de la Ciudad de México señala que las autoridades deberán adoptar medidas para garantizar los derechos “a la identidad individual y colectiva, al libre desarrollo de su personalidad, a la autonomía, independencia y emancipación; a la participación política, económica, social, ambiental y cultural, y a la educación, al trabajo digno y a la vivienda”.⁴

Situación de los derechos humanos de las personas jóvenes

En 2012 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) publicó un informe especial sobre los derechos de las y los jóvenes en el Distrito Federal en donde identificó tres grandes rubros relacionados con ellos: a) criminalización; b) oportunidades de desarrollo, y c) democracia y participación. En ese documento la CDHDF señaló que las personas jóvenes históricamente han sido identificadas con posturas divergentes respecto de las pautas y normas culturalmente dominantes, situación que ha derivado en que se les asocie con estigmas negativos y se les responsabilice incluso de inestabilidad social, inseguridad y delincuencia.⁵

Sin embargo, desde la publicación del mencionado informe el Gobierno de la Ciudad de México no ha adoptado medidas eficaces para revertir esa falsa percepción que criminaliza a la juventud; por el contrario, incluso se podría afirmar que algunas políticas o acciones emprendidas por las autoridades capitalinas han profundizado tales estereotipos. Un ejemplo de ello son las siete recomendaciones que entre 2013 y 2015 emitió la CDHDF por detenciones arbitrarias y/o ilegales y uso desproporcionado de la fuerza en agravio de personas en su mayoría jóvenes que se manifestaban y protestaban públicamente,⁶ pues con tales acciones las autoridades capitalinas generaron en la sociedad una falsa percepción de que quienes protestaban eran vándalos o criminales.

Tan grandes fueron las consecuencias de tales acciones que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó una ley de amnistía que extinguió la pretensión punitiva y la potestad de ejecutar penas y medidas de seguridad contra todas aquellas personas a quienes se imputaron delitos durante la celebración de manifestaciones; aunado a ello, durante la promulgación de esta ley el jefe de Gobierno ofreció una disculpa a las víctimas de los casos señalados.

Una situación similar se da con las oportunidades de desarrollo con que cuentan las personas jóvenes. Según datos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, sólo 26.6% de la población mayor de 15 años de edad ha realizado estudios a nivel medio superior, siendo que la asistencia escolar de personas entre los 12 y 14 años de edad es de 96.4%, pero en el grupo etario de 15 a 24 años la asistencia escolar se reduce a 56.3 por ciento.⁷

Lo anterior es particularmente grave, pues el derecho a la educación permite a las personas no sólo adquirir conocimientos técnicos sino también desarrollar habilidades para enfrentar diversas situaciones de la realidad. No obstante, como se demuestra en otro instrumento recomendatorio de la CDHDF, el gobierno de la ciudad ha destinado pocos esfuerzos en la construcción de planteles educativos.⁸

Desafíos frente a los derechos de las personas jóvenes

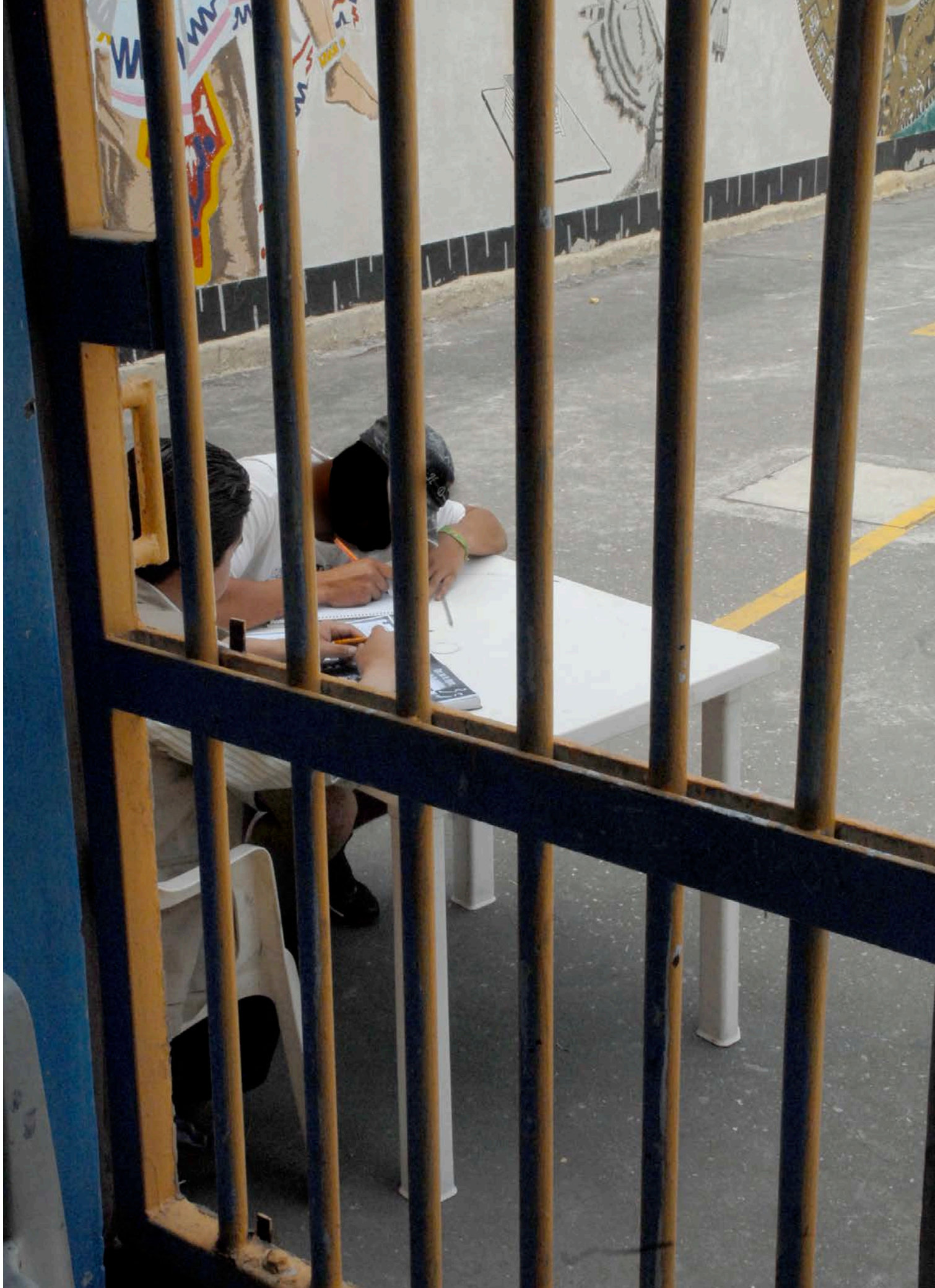
A partir de los ejemplos desarrollados en los párrafos anteriores se puede concluir que es imperioso

que el Gobierno de la Ciudad de México emprenda acciones que permitan a las personas jóvenes ejercer cabalmente sus derechos y desarrollarse de forma plena. Para ello en primer lugar es necesario romper con los estigmas existentes respecto a que juventud es sinónimo de criminalidad, y en esta tesitura la aprobación de la ley de amnistía podría ser un buen inicio para reconfigurar la política pública que hasta hoy se había asumido.

Es impensable que en una ciudad en donde 50% de la población es joven la política pública dirigida a dicho grupo esté centrada en perseguirlo y sancionarlo, y no así en potenciar sus capacidades. Las autoridades deben transitar de un modelo que criminaliza a las y los jóvenes por el simple hecho de serlo a uno basado en estrategias de prevención y desarrollo social de las juventudes a partir procesos comunitarios. **D**

NOTAS

- 1 Organización de las Naciones Unidas, *Programa de Acción Mundial para los Jóvenes*, Nueva York, ONU, 2010, p. 10.
- 2 Decreto por el que se expide la Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de agosto de 2015, disponible en <https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/dfensor_06_2018.pdf>, página consultada el 15 de noviembre de 2018.
- 3 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Panorama sociodemográfico de Ciudad de México 2015*, Aguascalientes, INEGI, 2016.
- 4 Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, disponible en <<https://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>>, página consultada el 15 de noviembre de 2018.
- 5 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre los derechos humanos de las y los jóvenes en el Distrito Federal 2010-2011*, México, CDHDF, 2012.
- 6 Véanse las recomendaciones 7/2013, 9/2015, 10/2015, 11/2015, 16/2015, 17/2015 y 11/2016 de la CDHDF.
- 7 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*
- 8 Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 12/2015.



Derechos de las personas privadas de la libertad

HERLINDA GUERRERO ENRÍQUEZ RUBIO*

La redacción de la Constitución Política de la Ciudad de México podrá contener un discurso garantista, apegado a los derechos humanos y extremadamente protector, que visibiliza a grupos de personas de atención prioritaria, pero si epistemológicamente se plantea en un esquema ajeno a la realidad, sobre todo en la que se da el funcionamiento de los reclusorios en la Ciudad de México, se convertirá en letra muerta.

Con la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México¹ se visibilizaron y quedaron plasmados en su contenido diversos grupos que ahora son nombrados como *de atención prioritaria*, entre los que se encuentran las personas privadas de la libertad. A continuación se abordarán los artículos de dicha Constitución relacionados con el mencionado grupo; la Recomendación 16/1995,² primera en emitirse en la historia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) referente a las condiciones indignas en las que se encontraban las personas en reclusión en ese entonces; y finalmente se concluirá con una reflexión sobre los avances y retos de su inclusión en el texto normativo.

Los artículos de la Constitución local que contemplan la regulación y protección de los derechos de las personas privadas de la libertad se encuentran en los artículos 11, apartado L, denominado Ciudad incluyente;³ y 45, referente

al sistema de justicia penal, con dos epígrafes: el A, sobre principios; y el B, sobre ejecución de la pena, de los cuales sustancialmente se destaca lo siguiente:

- La prisión preventiva se utilizará sólo como medida extrema.
- En los delitos patrimoniales no mayores a ocho veces la unidad de cuenta vigente se impondrán únicamente penas alternativas.
- Se favorecerán las alternativas y sustitutivos a la pena de prisión.
- La reinserción social en la Ciudad de México se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos.
- En la reclusión se garantizará el trato digno y humanitario, sustentado en oportunidades de trabajo y de capacitación para éste, de educación y cultura; así como la protección de la salud física y mental, y el acceso al deporte. La reinserción se conseguirá cuando la persona recobre un sentido de vida digna

* Licenciada, maestra y doctoranda en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

una vez cumplida la pena o revocada la prisión preventiva al devolverle el pleno ejercicio de sus derechos y libertades.

- Se registrará por diversos principios de los que sobresalen la presunción de inocencia.
- Para las garantías y principios del debido proceso penal se estará a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos internacionales en la materia, esta Constitución y las leyes generales y locales.
- Se prohíben el aislamiento, los trabajos forzados y los tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Las puntualizaciones anteriores únicamente prescriben, pero no describen la situación ni las circunstancias que viven las personas privadas de la libertad por su propia naturaleza dogmática. Que darse únicamente con el discurso jurídico sería un error y una visión incompleta; si bien establecen las obligaciones y prohibiciones y regulan la actuación de todas las autoridades de la Ciudad de México, la realidad dista en demasía de ese dogma jurídico. Es por ello que no se puede omitir discutir sobre lo que acontece en la vida cotidiana de estos grupos prioritarios, situación que lamentablemente no ha cambiado en mucho desde la emisión de la Recomendación 16/1995.

Ese pronunciamiento demostró a través de una investigación exhaustiva de campo cuáles eran las irregularidades y condiciones que se presentaban al interior de los reclusorios preventivos varoniles, siendo éstas una serie de “privilegios para unos pocos internos y carencias para la gran mayoría de los reclusos en la dotación y distribución de agua,

alimentos y espacios de habitación; también se advirtieron prácticas ilegales en la autorización de la visita íntima y en el permiso para poseer objetos que constituyen estímulos”,⁴ cuyos puntos recomendatorios⁵ a la fecha no han sido cabalmente cumplidos.

A pesar de haber transcurrido 23 años de la publicación de la Recomendación 16/1995, la CDHDF sigue recibiendo quejas por los mismos hechos y por las mismas violaciones de aquellos años; este escenario tendría que ser analizado a profundidad para conocer cuáles son las posibles causas de tan desalentador panorama.

En ese hilo conductor, lo anterior vendría a ser uno de los principales retos de la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México; sin embargo, vuelve a cometer el mismo error que lo establecido en el artículo 18⁶ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a que el sistema penitenciario buscará la *reinserción social* y que ésta se conseguirá cuando la persona recobre un sentido de vida digna una vez cumplida la pena o revocada la prisión preventiva.

Como se explica a profundidad en el libro *El pluralismo jurídico intracarcelario*⁷ y se retoma en el artículo “La prisión y las repercusiones del abuso de poder en la integridad de la persona reclusa”,⁸

hablar de un derecho a la reinserción dentro de la prisión resulta contradictorio. La reinserción sólo podrá ejercerse hasta que las y los reclusos obtengan su libertad como derecho a una reparación del daño que la vida en cautiverio les ha provocado. Los programas de reinserción sólo resultan viables fuera de la cárcel, nunca en su interior.⁹

Hablar de derecho a la reinserción dentro de la prisión resulta contradictorio. La reinserción sólo podrá ejercerse hasta que las y los internos obtengan su libertad como derecho a una reparación del daño que la vida en cautiverio les ha provocado. Los programas de reinserción sólo resultan viables fuera de la cárcel, nunca en su interior.

Con el planteamiento anterior, hablar de retos y avances en la Constitución Política de la Ciudad de México cuando la estructura en la que se fundamentan los nuevos presupuestos normativos son desde su origen inviables deja de ser un reto para convertirse en objetivos imposibles de cumplir. La meta de lograr la reinserción social de las personas privadas de la libertad en las prisiones como las conocemos actualmente, con las características de una institución total como lo describe Erving Goffman en su libro *Internados*,¹⁰ resulta imposible de materializar, porque se ge-



Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

nera una anulación de la persona, pasa a ser un número, su mundo de la vida es otro; además, las personas tienen que lidiar con el sistema jurídico oficial y el que rige en el interior de las prisiones bajo las reglas de los actores que en ella coexisten (personas privadas de la libertad, personal de Custodia Penitenciaria, personal técnico-administrativo y familiares que acuden de visita). Esto incluye vivir con la zozobra de permanecer vivo hasta cumplir su sentencia y no morir en el transcurso, es decir que “su libertad de decidir y conducirse en torno a su propia existencia dentro de la prisión, se ve seriamente circunscrita y disminuida por el régimen totalitario que sojuzga su singularidad”.¹¹

Así pues, la redacción de la Constitución local podrá contener un discurso garantista,¹² apegado a

los derechos humanos y extremadamente protector, pero si epistemológicamente se plantea en un esquema ajeno a la realidad en la que se da el funcionamiento de los reclusorios en la Ciudad de México se convertirá en letra muerta; podrá ayudar a que las personas privadas de la libertad tengan una estancia menos indigna, pero en sí la prisión genera un sufrimiento a las personas que son condenadas y a los familiares de éstas, entre otras cosas por la estigmatización que se da al formar parte de un grupo de la sociedad que es discriminado, que no es querido ni bien visto por la mayoría. Las autoridades capitalinas tendrían que pertrecharse para efectuar cambios a la estructura del sistema penitenciario para que algún día se logre empatar la realidad con el discurso jurídico; de lo contrario seguirá siendo una política fallida. D

NOTAS

- 1 Publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, en la que se estableció en su artículo primero transitorio que “entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral, que estará vigente a partir del día siguiente al de su publicación, y a los supuestos expresamente establecidos en los artículos transitorios siguientes”.
- 2 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 16/1995, disponible en <<https://cdhdf.org.mx/1995/11/recomendacion-161995/>>, página consultada el 26 de noviembre de 2018.
- 3 Artículo 11, apartado L: “Las personas privadas de su libertad tendrán derecho a un trato humano, a vivir en condiciones de reclusión adecuadas que favorezcan su *reinserción social* y familiar, a la seguridad, al respeto de su integridad física y mental, a una vida libre de violencia, a no ser torturadas ni víctimas de tratos crueles, inhumanos o degradantes y a tener contacto con su familia.
El *derecho a la reinserción social* no concluye cuando la persona abandona la prisión, compurga una pena o cumple la sanción, sino que su satisfacción requiere que las personas recobren un sentido de vida digno una vez que hayan cumplido con las sanciones impuestas”. Las cursivas son de la autora.
- 4 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 16/1995, *doc. cit.*
- 5 *Ibidem*, “Recomendaciones: Primera. Que en todos los centros penitenciarios se proporcione y se distribuya adecuadamente a todos los internos agua y alimentación suficientes.
Segunda. Que se reparen las instalaciones sanitarias y eléctricas, de manera que funcionen adecuadamente, y se les proporcione mantenimiento constante.
Tercera. Que se asignen equitativamente los lugares disponibles en cada institución, de manera que todos los internos cuenten con el espacio suficiente para vivir.
Cuarta. Que sólo el Consejo Técnico [actualmente Comité Técnico] autorice la introducción de los objetos que constituyan estímulos, valorando en cada caso las razones pertinentes de seguridad institucional y de readaptación social del interno.
Quinta. Que se impidan las relaciones laborales entre los reclusos.
Sexta. Que se adopten las medidas necesarias para que se erradique toda práctica ilegal en la autorización y el ejercicio de la visita íntima. Asimismo, que se inicie procedimiento administrativo a fin de que, en su caso, se determine la responsabilidad en que hayan incurrido los licenciados Juan Manuel Arteaga Martínez, ex director del Reclusorio Preventivo Varonil Norte; Óscar Alonso Huerta, jefe de Trabajo Social; María Antonieta Gallardo Moral, subdirectora técnica, y Salvador Belmont Reza, jefe del COC [ahora Centro de Detección, Ubicación y Derterminación de Tratamiento (CDUDT)], todos ellos servidores públicos del mismo reclusorio, en relación con las irregularidades detectadas”.
- 6 Artículo 18: “El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la *reinserción* del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”. Las cursivas son de la autora.
- 7 Herlinda Enríquez Rubio Hernández, *El pluralismo jurídico intracarcelario*, 2ª ed., México, Porrúa, 2016.
- 8 Herlinda Enríquez Rubio Hernández, “La prisión y las repercusiones del abuso de poder en la integridad de la persona recluida”, en *Dikê. Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, año 10, núm. 20, México, octubre de 2016-marzo de 2017, pp. 173-188.
- 9 *Ibidem*, p. 187.
- 10 Erving Goffman, *Internados*, Buenos Aires, Amorrortu, 2011.
- 11 Maximiliano Hernández Cuevas, *Trabajo y derecho en la prisión*, México, Porrúa, 2011, p. 162.
- 12 “Las tres acepciones de garantismo [...] no tienen una connotación solamente penal, tienen a mi juicio un alcance teórico y filosófico general que merece ser explicado. Delinean, efectivamente, los elementos de una teoría general del garantismo: el carácter vinculado del poder público en el Estado de derecho; la divergencia entre validez y vigencia producida por los desniveles de normas y un cierto grado irreductible de ilegitimidad jurídica de las actividades normativas de nivel inferior; la distinción entre punto de vista externo (o ético-político) y punto de vista interno (o jurídico) y la correspondiente divergencia entre justicia y validez; la autonomía y la precedencia del primero y un cierto grado irreductible de ilegitimidad política de las instituciones vigentes con respecto a él. Estos elementos no valen sólo en el derecho penal, sino también en los otros sectores del ordenamiento. Por consiguiente es también posible elaborar para ellos, con referencia a otros derechos fundamentales y a otras técnicas o criterios de legitimación, modelos de justicia y modelos garantistas de legalidad –de derecho civil, administrativo, constitucional, internacional, laboral– estructuralmente análogos al penal”. Véase Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 9ª ed., Madrid, Trotta, 2009, p. 854.

Derechos de las personas con discapacidad: capacidad jurídica

JANET BECERRA RAMOS*

La Constitución Política de la Ciudad de México propone un cambio paradigmático respecto de la concepción asistencialista que se ha tenido de las personas con discapacidad, plantea la posibilidad de buscar herramientas necesarias que signifiquen la evolución de un sistema jurídico en el que se reformen estos procesos, como el juicio de interdicción, para que sean ellas quienes decidan de qué forma hacen válidos sus derechos y manifiesten sus deseos y preferencias.

Las personas con discapacidad habitualmente son colocadas en una situación de mayor vulnerabilidad, riesgo y exclusión que violenta principalmente su derecho a la no discriminación con acciones repetidas, generalizadas y reproducidas históricamente y de forma sistemática. Dichas acciones están basadas en prejuicios y estereotipos que restringen su participación e inclusión efectiva en los diversos ámbitos de la sociedad, como pueden ser sus derechos al trabajo, a la igualdad de oportunidades, a vivir en comunidad; pero que de forma peculiar limitan su capacidad jurídica, situación que se hace presente en todas las instituciones sociales, las cuales reproducen en sus acciones y políticas el modelo médico asistencial.¹

En nuestro país se restringe la capacidad jurídica a dos grupos de personas: las menores de 18

años de edad y las que viven con discapacidad, a través de leyes específicas que exigen capacidad mental para poder llevar a cabo determinados actos jurídicos. Por ejemplo, al contraer matrimonio las personas menores de 18 años de edad requerirán autorización de su padre y/o madre para celebrar ese acto jurídico. Un segundo ejemplo es el juicio de interdicción respecto de las personas con discapacidad, pues en tales casos es una o un tutor quien, previa autorización judicial, actuará en nombre y representación de la persona con discapacidad.

En tal sentido, el Estado mexicano ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad debido a la preocupación de que las personas con discapacidad siguen encontrando barreras para participar en la vida social en igualdad de condiciones que las demás. Con esta ratificación

* Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene experiencia en el análisis, la documentación y la investigación de presuntas violaciones a los derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad.



Fotografía: Priscila E. Martínez Aguilar, *Dos deseos*, imagen participante del VI Concurso Nacional de Fotografía sobre Derechos Humanos, 2016.

quedó obligado a promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad; así como a fomentar el respeto de su dignidad inherente.

Particularmente, con ese tratado internacional se reafirmó la consigna de que todas las personas con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás en todos los aspectos de la vida. Esto puede entenderse como “la capacidad y el poder de una persona, en virtud del derecho, de asumir compromisos o transacciones particulares, mantener un estatus determinado, o una relación con otro”,² lo que presupone la posibilidad de tomar decisiones, externarlas y hacerlas válidas dentro del mundo jurídico. Asimismo, dicho instrumento interna-

cional obliga a los Estados a adoptar las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad a todos y cada uno de los apoyos que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica, asegurándose de que tales medidas respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de quienes la requieran.

Dentro de la Constitución Política de la Ciudad de México este derecho se encuentra reconocido en el artículo 11, Ciudad incluyente, el cual especifica en su apartado G, numeral 2, lo siguiente:

G. Derechos de personas con discapacidad.

[...]

2. Las autoridades deben implementar un sistema de salvaguardias y apoyos en la toma de decisiones que respete su voluntad y capacidad jurídica.

Esta Constitución, en armonía con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, propone un cambio paradigmático respecto de la concepción asistencialista que se ha tenido de las personas con discapacidad, toda vez que en lugar de negarles su derecho a tomar decisiones se plantea la posibilidad de buscar las herramientas necesarias para que sean ellas quienes lo realicen, lo que significa la evolución de un sistema jurídico en el que se reformen estos procesos, como el juicio de interdicción, para que sean las personas con discapacidad quienes decidan de qué forma hacen válidos sus derechos y manifiesten sus deseos y preferencias.

La situación anterior, pese a que es un planteamiento expreso desde el 13 de diciembre de 2006 en que se aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –que el Estado mexicano firmó el 30 de marzo de 2007 y cuya adhesión ratificó el 17 de diciembre del mismo año–, no es una realidad dentro del país y consecuentemente tampoco lo es en la propia Ciudad de México.

Es un gran reto para las autoridades poder definir legislativamente, a través de los medios normativos correspondientes y las medidas administrativas pertinentes, los compromisos asumidos al reconocer la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, abarcando en dichas disposiciones la posibilidad de que estas personas acudan ante el sistema de justicia y celebren actos jurídicos por cuenta propia para hacer efectiva la premisa de que la capacidad jurídica es una característica y un

derecho inherente a todo ser humano y por lo tanto debe ser materializada en todos los ámbitos de la vida por cualquier persona, lo cual no significa que deba remplazarse la autonomía de la voluntad a través de los sistemas de sustitución o de interdicción. Por el contrario, el Estado debe proveer un sistema de apoyos para la toma de decisiones en el que prevalezca la voluntad, la presencia y las preferencias de la persona con discapacidad.

Asimismo, con el fin de lograr ese proceso será obligación de todas las autoridades reconocer y resolver los factores de desigualdad reales y sobre todo ahondar en las medidas necesarias que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos o deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz del interés y voluntad propios. Para ello resulta imprescindible visibilizar que otro gran e importante reto será el cambio de ideología dentro del propio sistema para dejar detrás los prejuicios y entender que también se trata de una problemática social, cultural e histórica en la cual las barreras culturales son en sí mismas la base donde se construyen otras como las de tipo físico.

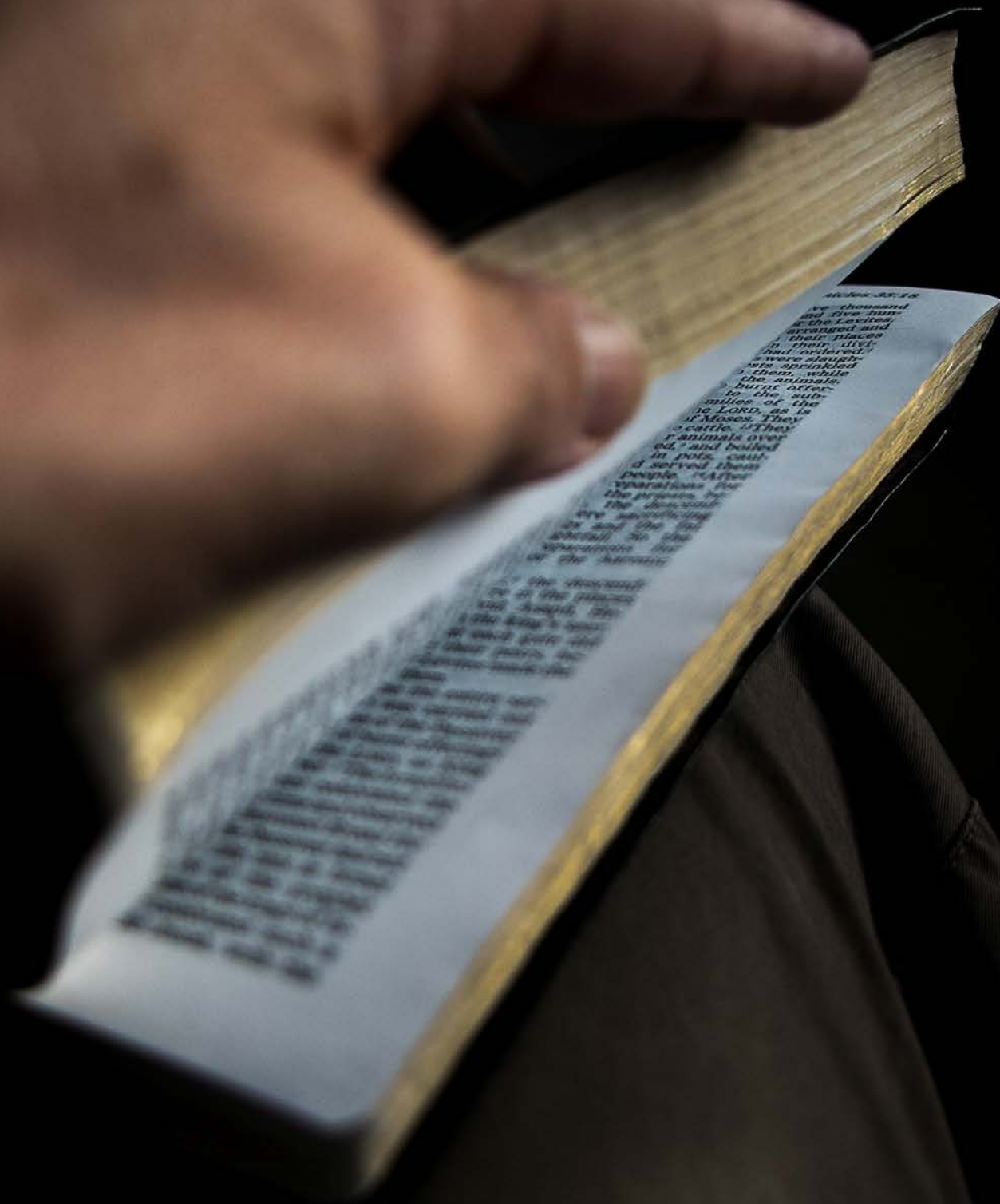
Por lo tanto, el desafío es la construcción de una sociedad accesible que practique la tolerancia y el respeto hacia la diferencia para que con perspectiva de derechos humanos vea a las personas con discapacidad no como objetos de nuestra legislación sino como agentes directos de este cambio, pues mientras ese imaginario colectivo no se transforme se seguirán cercenando los derechos y las libertades de este grupo de personas. ¡Nada de nosotros sin nosotros! 

NOTAS

1 “El modelo médico asistencial sostiene, de forma sintética, que la discapacidad es un problema de salud de las personas que requiere atención médica y asistencia social. Desde dicha perspectiva, se considera a las personas con discapacidad como pacientes y sujetos de caridad, no como titulares de derechos”; véase Mario

Alfredo Hernández Sánchez y María Teresa Fernández Vázquez, *Nada sobre nosotros sin nosotros. La Convención de Naciones Unidas sobre discapacidad y la gestión civil de derechos*, México, Conapred, 2016, p. 9, nota al pie.

2 Definición usada en Francisco J. Bariffi y Agustina Palacios, *Capacidad jurídica y discapacidad*, Buenos Aires, Cuaderno de trabajo núm. 1, agosto de 2008.



Minorías religiosas al amparo de la Constitución Política de la Ciudad de México

HÉCTOR LLAMPALLAS MENDOZA*

En el presente texto el autor delinea el contenido de la Constitución Política de la Ciudad de México que influye en el ejercicio de los derechos de las minorías religiosas, iniciando con el concepto de laicidad contenido en este ordenamiento. Tal entendimiento de dichas garantías de estos grupos de población debe buscar asegurar su pleno ejercicio sin significar una posible problemática para otros.

La aún novedosa Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) ha cumplido un año desde su creación. Tal evento trae consigo la necesidad de reflexionar sobre las posibilidades que tiene este ordenamiento en torno a los derechos que reconoce y los retos que conlleva su efectivo ejercicio, sobre todo respecto de los grupos de atención prioritaria. Una de las oportunidades para su desarrollo se encuentra en los derechos de las minorías religiosas en la Ciudad de México y la relación que tales derechos tienen en el contexto del Estado laico, las obligaciones que la ciudad adquiere, y los límites que estos derechos suponen.

Dicho lo anterior iniciaremos con el concepto de laicidad en este ordenamiento. La CPCM establece desde su artículo 1º, numeral 3, el carácter

laico de la ciudad,¹ lo que implica de inicio la separación entre las instituciones religiosas y las instituciones políticas² como consecuencia de que la legitimidad institucional reside en la soberanía popular³ y no en elementos religiosos.⁴ Derivado de este supuesto la laicidad, entendida en términos institucionales, establece que la separación entre iglesias y Estado implica *a)* la autonomía e independencia normativa entre ambos; *b)* la delimitación de la influencia de las religiones; *c)* que las religiones reconozcan las leyes e instituciones estatales y se sometan a ellas, y *d)* el reconocimiento no divino de la legitimidad estatal.⁵

En esta línea argumental, la CPCM establece en su artículo 11, apartado P, que las minorías religiosas tienen los derechos *a)* a vivir libres de violencia y discriminación por motivos religiosos; *b)* a la libre

* Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha participado en diversos proyectos sobre defensa y promoción de los derechos humanos de personas y grupos vulnerables, como personas con discapacidad, colectivos indígenas y comunidades equiparadas, y personas desplazadas. Formó parte del proyecto universitario Cátedra Extraordinaria Benito Juárez sobre laicidad, donde realizó una investigación sobre la relación entre las iglesias y el Estado.

expresión de sus convicciones en lo privado y en lo público, y c) a gozar en pie de igualdad de todos los derechos sin importar las convicciones éticas, de conciencia o de religión. Ahí mismo establece la obligación estatal de implementar mecanismos que protejan a este grupo con el objetivo de prevenir cualquier tipo de discriminación o violación a sus derechos y libertades.⁶

Tal catálogo específico de derechos moldea de una forma particular el tipo de laicidad que las instituciones deberán adoptar para garantizar los derechos y cumplir con sus obligaciones. Si bien el contenido mínimo de la laicidad es el de la independencia y separación de la esfera estatal y la religiosa, puede adoptar diferentes formas dependiendo de las pretensiones y necesidades de cada sociedad; es diferente la laicidad jacobina de Francia del siglo xvi a la laicidad turca del siglo xx.

Ante esto la Ciudad de México recoge en su Constitución un modelo de laicidad cercano al modelo de Estado neutral,⁷ que busca que todas las ideologías (religiosas o no) de una sociedad convivan armónicamente y promueve la inclusión de todas las creencias que admitan y se sometan a las leyes del Estado. Es decir que dicho modelo de Estado neutral reconoce la importancia del fenómeno de la religión⁸ (manteniendo la necesaria separación entre iglesias y Estado), ya que tal fenómeno y su expresión en creencias constituyen en buena medida la identidad de quienes las practican, por lo que no deben ser reclusas al ámbito privado⁹ siempre que tales expresiones se apeguen al marco legal.

En resumen, el Estado neutral no promueve ni obstaculiza oficialmente ninguna creencia —religiosa o no— para garantizar la libertad de conciencia y la pluralidad de ideas.¹⁰ Lo anterior es

importante para entender la relevancia de la pluralidad y el carácter contramayoritario de la laicidad, que permite y pretende el ejercicio pleno de los derechos de aquellos que no pertenecen a la mayoría. Es por esta razón que las minorías religiosas se configuran como un grupo de atención prioritaria.

Al respecto podemos señalar que en el último censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía 89.3%¹¹ de los mexicanos se declaró como católico. Tal panorama pone en una situación evidentemente desventajosa a las personas que no forman parte de la población mayoritaria. En tal sentido, en el foro internacional Estado laico, libertad religiosa y derechos humanos¹² se señaló que tres de cada 10 personas que pertenecen a alguna minoría religiosa consideran que su principal problema es el rechazo y la falta de aceptación,¹³ las burlas y las faltas de respeto.¹⁴ Estas formas de violencia hacia los grupos minoritarios religiosos tienen como origen (como en cualquier otra categoría sospechosa) el carácter identitario del grupo en cuestión, el cual es un elemento básico para su desarrollo y bienestar.

Para afrontar dichas desventajas, el marco normativo de la CPCM establece en el artículo 11, apartado B, numeral 2, inciso a, la inclusión de este grupo en la adopción de medidas legislativas, administrativas, presupuestales, etc., para hacer efectivos sus derechos.

Esta normativa debe ser canalizada hacia la construcción de una laicidad suficientemente abierta como para dar cabida a la mayor diversidad posible de convicciones, respetando y exigiendo en todo momento la división e independencia de las esferas estatal y religiosa, equilibrando el ejercicio de las convicciones personales y el de los derechos fundamentales de terceros, y orientando tal prevalencia hacia la defensa de los derechos de todas las personas al asegurar que las leyes civiles y las políticas públicas estén libres de cualquier sesgo religioso¹⁵ que pueda significar una vulneración a los derechos de otros y atender las necesidades de las minorías precisamente escuchándolas y haciéndolas parte de la toma de decisiones, conservando la tradición histórica de separación de esferas.

Tal entendimiento de los derechos de las minorías religiosas debe buscar la garantía de sus

La Ciudad de México recoge en su Constitución un modelo de laicidad cercano al de Estado neutral, que busca que todas las ideologías de una sociedad convivan armónicamente y promueve la inclusión de todas las creencias que admitan y se sometan a las leyes del Estado.

derechos sin significar una posible problemática para otros grupos. Un ejemplo de tal peligro es el ejercicio de la objeción de conciencia que los médicos y el personal de atención a la salud pública realizan para negarse a practicar procedimientos como el aborto, por ser contrarios a sus creencias. Esta problemática pone en entredicho la pertinencia y el límite de los derechos de la libertad religiosa, pues representa un escenario de ponderación de derechos que difícilmente será definido con ambos derechos ilesos.

Al respecto del caso en concreto Pauline Capdevielle,¹⁶ autoridad en la materia de laicidad, ha señalado que en dichos escenarios se tiene que proceder con una presunción orientada a la obligación de satisfacer el servicio público,

por lo que el personal médico estaría *prima facie* obligado a cumplir con el deber de garantizar el procedimiento de interrupción legal del embarazo al ser parte de la estructura estatal que debe garantizar tal servicio.

Por lo anterior podemos concluir que los derechos de las minorías religiosas, si bien tienen una normatividad robusta que los respalda, también se circunscriben en un modelo de laicidad que tiene la obligación de procurar y asegurar el ejercicio de los derechos del total de la población, siendo tal principio un escudo doble simultaneo: contra la vulneración tanto a este grupo prioritario como a los derechos de terceros que se encuentren en conflicto por el ejercicio del derecho a la libertad religiosa. **D**

NOTAS

- 1 Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículo 1º, numeral 3, disponible en <<https://www.cdmx.gob.mx/constitucion>>, página consultada el 10 de noviembre de 2018.
- 2 Michelangelo Bovero, *El concepto de laicidad*, México, IJ-UNAM (col. Jorge Carpizo. Para entender y pensar la laicidad, núm. 2), 2013, p. 15.
- 3 Etimológicamente la palabra *laico* proviene del griego *laos*, que significa “pueblo”; e *ikos* que significa “pertenencia a un grupo”.
- 4 Paulina Barrera Rosales, *Laicidad y minorías religiosas*, México, IJ-UNAM (col. Jorge Carpizo. Para entender y pensar la laicidad, núm. 28), 2013, p. 3.
- 5 Pedro Salazar Ugarte, *La laicidad: antídoto contra la discriminación*, México, Conapred (Cuadernos de la igualdad, núm. 8), 2007, p. 150.
- 6 Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 11, apartado P.
- 7 Paulina Barrera Rosales, *op. cit.*, p. 40.
- 8 Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 158.
- 9 Carlos Pereda, “El laicismo también como actitud”, en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, abril de 2006, disponible en <<https://bit.ly/2Rkh9qL>>, página consultada el 15 de noviembre de 2018.
- 10 Luis Salazar Carrión, “Religiones, laicidad y política en el siglo xxi”, en Rodolfo Vázquez (coord.), *Laicidad. Una asignatura pendiente*, México, Ediciones Coyoacán, 2007, p. 149.
- 11 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Religión. Estructura porcentual de la población que profesa alguna religión por tipo de religión”, disponible en <<https://bit.ly/2g9z2Iw>>, página consultada el 10 de noviembre de 2018.
- 12 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín 445/2011, 3 de cada 10 integrantes de minorías religiosas perciben rechazo de la sociedad, 19 de noviembre de 2011, disponible en <<https://bit.ly/2Q787ZJ>>, página consultada el 11 de noviembre de 2018.
- 13 *Idem*.
- 14 *Idem*.
- 15 Pauline Capdevielle, “La laicidad que queremos”, en *Animal Político*, México, 9 de noviembre de 2018, disponible en <<https://bit.ly/2QY0ZUT>>, página consultada el 12 de noviembre de 2018.
- 16 Pauline Capdevielle, *La libertad de conciencia frente al Estado laico*, México, IJ-UNAM (col. Cultura Laica, núm. 4), 2015.



Emite la CDHDF las recomendaciones 10/2018, 11/2018, 12/2018 y 13/2018*



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

* N. del E.: Ésta es una síntesis de los instrumentos recomendatorios que emite la CDHDF. Para conocerlos en su totalidad véanse CDHDF, “Recomendación 10/2018”, disponible en <<https://bit.ly/2KQyylo>>; CDHDF, “Recomendación 11/2018”, disponible en <<https://bit.ly/2E7zTE1>>; CDHDF, “Recomendación 12/2018”, disponible en <<https://bit.ly/2SprZnD>>; y CDHDF, “Recomendación 13/2018”, disponible en <<https://bit.ly/2QyX53A>>, todas las páginas consultadas el 15 de octubre de 2018.

Por violaciones a los derechos humanos, tanto en casos individuales como colectivos, que sufrieron integrantes de los pueblos y barrios de Culhuacán, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emitió la Recomendación 10/2018, dirigida a la delegación de Iztapalapa y a la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México (SSP-CDMX) como autoridades responsables.

Durante la presentación del instrumento el pasado 6 de septiembre, Nashieli Ramírez Hernández, presidenta de este organismo, explicó que se acreditó la violación a los derechos de los pueblos y barrios originarios; a la seguridad jurídica y principio de legalidad; a la integridad personal de 14 víctimas durante un desalojo violento por parte de la SSP-CDMX ocurrido el 21 de diciembre de 2017; y a la libertad personal, en relación con el derecho a la libertad de expresión y de reunión de una persona víctima que fue detenida arbitrariamente el 13 de junio de 2018.

Señaló que la autoridad delegacional hizo caso omiso de las solicitudes que realizaron personas pertenecientes al pueblo de Culhuacán para que se respetara su derecho a la consulta sobre el destino de un predio y la construcción de un panteón vecinal.

Posteriormente, el 11 de septiembre, la Comisión emitió la Recomendación 11/2018 por la falta al deber de cuidado e indebida procuración de justicia al no agotar todas las líneas de investigación, incluida la posible ejecución extrajudicial, en el caso de Josafat Hasam López Balderas. Fue di-

rigida a la SSP-CDMX, la Procuraduría General de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, todos de la Ciudad de México.

Ramírez Hernández indicó que se vulneraron los derechos humanos a la salud, a la vida, a la libertad y seguridad personal, a la seguridad jurídica, al debido proceso y acceso a la justicia, y de la víctima o persona ofendida. Destacó que Hasam era un joven estudiante de la licenciatura en Medicina, quien el 28 de diciembre de 2012 acudió de compras a la zona de Tepito sin saber que se desencadenaría una serie de sucesos que culminarían en hallarlo sin vida dentro de una patrulla de la SSP-CDMX.

Finalmente, la ombudsperson capitalina presentó las recomendaciones 12/2018 y 13/2018, las cuales se inscriben en el desastre derivado del sismo del 19 de septiembre de 2017. Explicó que se vinculan 15 autoridades responsables y se considera a 10 autoridades colaboradoras; entre las autoridades responsables se encuentran diversas delegaciones, el Instituto para la Seguridad Social de las Construcciones, el Instituto de Verificación Administrativa y las secretarías de Protección Civil, Movilidad, Obras y Servicios, y Desarrollo Urbano y Vivienda, todas de la Ciudad de México.

La Recomendación 12/2018 consta de 40 puntos y la 13/2018 contempla 28, los cuales este organismo espera que sean aceptados por las autoridades señaladas con el propósito de garantizar los derechos humanos de las personas damnificadas. **D**

Presenta la CDHDF el informe especial sobre derechos humanos de personas damnificadas



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

Ante personas damnificadas; Édgar Tungüí Rodríguez, comisionado para la reconstrucción de la Ciudad de México; César Cravioto Romero, integrante del equipo de transición de la jefa de gobierno electa; organizaciones de la sociedad civil e integrantes del Consejo de este organismo, Nashieli Ramírez Hernández, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), presentó el pasado 18 de septiembre el *Informe especial sobre el estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo del 19 de septiembre de 2017 en la Ciudad de México*.

En dicho documento se identificaron nueve problemáticas relacionadas con los derechos a la vida y de las víctimas: verdad, justicia y reparación integral; a un espacio público seguro; a la protección de las personas desplazadas por desastres provocados por fenómenos naturales; a la vivienda; a la protección especial de grupos de atención prioritaria; a la autodeterminación personal y a un nivel de vida adecuado; derechos colectivos y la reconstrucción social de las comunidades afectadas; derechos a la seguridad

y a la cultura de prevención; y transparencia y el máximo uso de los recursos disponibles.

Entre las propuestas del informe destaca la presentación inmediata de un informe exhaustivo sobre las carpetas de investigación en curso y las concluidas relacionadas con fallecimientos, lesiones de personas y daños patrimoniales en el contexto del sismo, de tal manera que se esclarezcan las conductas u omisiones de personas involucradas, empresas inmobiliarias o constructoras, particulares y personas servidoras públicas, hasta fincar responsabilidades. También se plantea el diseño de una estrategia conjunta y coordinada que atienda el fenómeno de grietas y hundimientos en la ciudad; así como acelerar los trabajos de rehabilitación, reparación o reconstrucción de la infraestructura urbana.

Otra propuesta fue incorporar en el Programa para la Reconstrucción un programa específico de atención al desplazamiento forzado derivado del desastre que precise las atribuciones de las distintas dependencias involucradas con metas y plazos específicos. **D**

Acompaña la CDHDF protestas sociales

Al cumplirse un año del sismo registrado en la Ciudad de México el 19 de septiembre de 2017, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) acompañó la movilización de personas damnificadas por calles de la capital con el propósito de garantizar su derecho a la protesta pacífica.

Caminaron del cruce de avenida del Taller y calzada de Tlalpan, en las inmediaciones de la estación del Metro San Antonio Abad, pasando por Chimalpopoca y Bolívar –donde se derrumbó un edificio– hacia el Zócalo capitalino.

Asimismo, como cada mes, personal de la Comisión observó la marcha de padres y madres de los normalistas de Ayotzinapa, al cumplirse cuatro años de su desaparición el pasado 26 de septiembre. La manifestación transcurrió sin incidentes mayores.

En este contexto, la CDHDF reitera su profunda preocupación por las continuas violaciones a los derechos humanos de los jóvenes, sus familias y la sociedad, ante la falta de avances significativos en la investigación rela-

cionada con su paradero y la verdad de los hechos. Y en sintonía con lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su *Informe de Balance del primer año del Mecanismo Especial de Seguimiento al caso Ayotzinapa*, presentado a las y los familiares de los normalistas el pasado 3 de septiembre, la CDHDF exhorta a las autoridades correspondientes a atender las tres principales consideraciones: 1) búsqueda de los estudiantes desaparecidos; 2) atención integral a las víctimas, y 3) investigación exhaustiva de los hechos.

La CDHDF reconoce que si bien se ha dado un paso importante al contar con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, los retos en la implementación asociada a la búsqueda de personas desaparecidas, la investigación de los hechos y en el establecimiento de medidas de no repetición son grandes. Ante ello, esta Comisión seguirá pendiente y colaborará en el marco de sus atribuciones para asegurar que así sea. **D**



Fotografía: Antonio Vázquez/CDHDF.

Entrega la CDHDF el Premio Rostros de la Discriminación



Fotografía: Sonia Blanquel/CDHDF.

Hace 14 años surgió el Premio Rostros de la Discriminación, por iniciativa de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y la Fundación Manuel Buendía, con el objetivo de promover la fuerza que tiene la libertad de expresión cuando visibiliza las causas de la discriminación y sus efectos y cuando promueve la igualdad.

Después de una pausa de cuatro años, la CDHDF se reintegró como parte del comité organizador, lo cual representa un honor al poder hacer alianzas y sumar esfuerzos contra este flagelo, destacó Nashieli Ramírez Hernández, presidenta de este organismo, durante su participación en

la ceremonia de premiación de la decimocuarta edición del certamen, realizada el pasado 17 de septiembre en el salón Digna Ochoa.

Expuso que el principio de no discriminación como eje rector para la dignidad humana quedó establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México –la cual entró en vigor recientemente– y es un derecho llave para el ejercicio de otros derechos humanos.

Durante la ceremonia de premiación se hizo un reconocimiento póstumo a Miroslava Breach, con el fin de denunciar el aumento de la violencia contra las mujeres periodistas. **D**



CONVOCATORIA

Con el ánimo de contribuir al estudio, investigación y difusión en materia de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) realiza la publicación de obras especializadas en la materia, ya sea de manera impresa o electrónica, sin perseguir fines de lucro, por lo que convoca a aquellas personas académicas, investigadoras, docentes, estudiantes, o bien, a cualquier otra interesada, a presentar artículos inéditos para su publicación en *métodhos*. Revista electrónica de investigación aplicada en derechos humanos, la cual tiene entre sus objetivos:

- Fomentar, a través de distintos mecanismos, la generación de investigaciones puntuales sobre el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva crítica y analítica.
- Promover el estudio y la investigación de los derechos humanos, a partir de la generación de conocimiento científico que permita fortalecer el trabajo de defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

Para la presentación de los artículos, las y los participantes se sujetarán a las siguientes

BASES

PRIMERA. "Destinatarias y/o destinatarios"

Podrán participar aquellas y aquellos profesionales, académicos e investigadores, especialistas, estudiantes, y en general cualquier persona interesada en temas asociados a la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos.

SEGUNDA. "Temas generales"

Con la finalidad de contribuir a los objetivos de la revista, se considerarán preferentemente a aquellos artículos que versen sobre temáticas que impliquen investigación aplicada en derechos humanos; por ejemplo, género, políticas públicas, discriminación, grupos en situación de vulnerabilidad, migración, medio ambiente, educación, indicadores o cualquier otro tema.

TERCERA. "Criterios de selección"

Los textos recibidos tendrán una valoración previa por parte del Comité Editorial, el cual seleccionará los artículos que serán sometidos al arbitraje de dos especialistas en la materia, asegurando la confidencialidad de la o el autor. Las y los dictaminadores analizarán que los trabajos se apeguen a los elementos establecidos en la Política Editorial de la revista.

CUARTA. "Requisitos de presentación de artículos"

Los artículos deberán ser presentados de acuerdo con los requisitos formales establecidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

QUINTA. "Presentación de artículos"

Los artículos deberán remitirse al correo electrónico: revistametodhos@cdhdf.org.mx. El correo electrónico deberá contener los elementos referidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

SEXTA. "Plazo de presentación"

Los artículos se reciben durante todo el año. Los artículos que se reciban por lo menos un mes antes del cierre de cada edición, y cuyas dos dictaminaciones sean positivas, formarán parte del número próximo inmediato.

SÉPTIMA. "Selección de artículos"

Una vez cumplidas las etapas de dictaminación referida en la Política Editorial, el Comité Editorial aprobará e integrará la lista de artículos que formarán parte de la publicación de la revista.

OCTAVA. "Propiedad intelectual"

El envío del artículo por parte de las y los autores, para su dictaminación, implica el otorgamiento de la licencia no exclusiva a favor de la CDHDF, por un plazo de cinco años, para la publicación y la difusión de la obra.

* Para visualizar la versión completa de esta Convocatoria, así como la Política Editorial de la revista electrónica *métodhos*, consulte la página web <http://revistametodhos.cdhdf.org.mx> y para mayor información comuníquese al teléfono 5229 5600, exts. 2437 y 2208, o escriba al correo electrónico revistametodhos@cdhdf.org.mx



Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede

Av. Universidad 1449,
col. Pueblo Axotla,
alcaldía Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México.
Tel.: 5229 5600.

Unidades desconcentradas

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 815,
col. Jardines del Sur,
alcaldía Xochimilco,
16050 Ciudad de México.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1755.

Benita Galeana

Campesinos 398,
col. Santa Isabel Industrial,
alcaldía Iztapalapa,
09820 Ciudad de México.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1754.

Biblioteca Norma Corona Sapién

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Pueblo Axotla,
alcaldía Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1833.

 CDHDF

 /CDHDF

 @CDHDF

